

Metsätilakoon ja rakenteen kehittäminen

- Työryhmän kannanotot

Helsinki 2011

Työryhmämuistio
mmm 2011:3, osa 1

Metsätilakoon ja rakenteen kehittäminen

- Työryhmän kannanotot

Helsinki 2011

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 27.3.2008 hyväksymän *Kansallinen metsäohjelma 2015* (MMM:n julkaisuja 3/2008) ja 16.12.2010 hyväksymän päivitetyn *Kansallinen metsäohjelma 2015 – Metsäalasta biotalouden vastuullinen edelläkävijä* yhtenä tavoitteena on yksityismetsätilojen keskikoon kasvattaminen 50 hehtaariin vuoteen 2050 mennessä. Tilakkoa suurentamalla ja tilarakennetta parantamalla tähdätään metsätalouden kannattavuuden ja kestävänsä metsätalouden harjoittamisen edellytysten sekä teollisuuden puuhuollon parantamiseen.

Keinoina tilakoon kasvattamiseksi Kansallinen metsäohjelma 2015 (2008) esitti muun muassa:

- 1) verotukselliset keinot sukupolvenvaihdosten, tilakoon kasvattamisen ja metsätalouden edellytysten parantamiseksi,
- 2) lainsäädännön kehittäminen uusien omistusmuotojen kuten kiinteistö- ja sijoitusrahastojen perustamiseksi ja perikuntamuotoisen metsänomistuksen lyhentämiseksi, ja
- 3) metsätilojen uusjakokäytäntöjen ja yhteismetsäomistuksen kehittäminen.

Maa- ja metsätalousministeriö antoi Metsäntutkimuslaitokselle 23.4.2009 tehtäväksi valmistella kehittämishanke, jonka päätavoitteena on tuottaa konkreettisia toimenpide-esityksiä vaikutusarviointineen yksityismetsätalouden tilakoon kasvattamiseksi, sukupolvenvaihdosten edistämiseksi ja metsätilojen rakenteen parantamiseksi. Hankkeessa tarkasteltavien ja kehitettävien toimenpide-esitysten tuli koskea mm. verotusta, lakimuutoksia, uusien metsänomistusmuotojen kehittämistä ja edistämistä sekä yhteismetsätoiminnan ja uusjakojen edistämistä. Hankkeessa tuli lisäksi selvittää metsäalan organisaatiossa meneillään olevat aiheita koskevat kehittämishankkeet ja koota näiden hyvät käytännöt ja kehittämissitykset käytäntöön vietäviksi.

Metsätilakoon ja rakenteen kehittämishanke käynnistyi 1.6.2009, ja maa- ja metsätalousministeriö myönsi sille rahoitusta vuoden 2011 loppuun. Ministeriö asetti hankkeelle ohjausryhmän, joka on samalla toiminut samannimisenä ministeriön työryhmänä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin metsäneuvos Marja Kokkonen maa- ja metsätalousministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin strategijahtaja Juha Ojala työ- ja elinkeinoministeriöstä (1.7.2010 alkaen strategijahtaja Sixten Sunabacka), ylitarkastaja Niina Riissanen ja hallitusneuvos Vilppu Talvitie maa- ja metsätalousministeriöstä, metsänhoidon asiantuntija Eljas Heikkinen Pohjois-Pohjanmaan metsäkeskuksesta, ylijohtaja Arvo Kokkonen Maanmittauslaitoksesta, johtaja Ritva Toivonen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta, puheenjohtaja Olavi Peltola Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK:sta (1.12.2009 alkaen puheenjohtaja Mikko Tirola), metsäasiantuntija Anu Islander Metsäteollisuus ry:stä ja toiminnanjohtaja Tapio Sinkkilä Sallan yhteismetsästä. Ylitarkastaja Niina Riissanen virkavapauden vuoksi hänen viransijaisenaan on toiminut ylitarkastaja Eila Vallius 1.3.2010–31.1.2011. Riissanen virkavapaus jatkuu edelleen. Työryhmän sihteeriksi kutsuttiin tutkija Marjut Vierimaa Metsäntutkimuslaitoksesta (1.10.2010 alkaen tutkija Simo Tikakoski). Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet lainsäädäntöneuvos Pekka Pulkkinen oikeusministeriöstä, metsäekonomisti Tapio Tilli, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitoksesta (1.4.2010 alkaen OP-Pohjola-ryhmän metsäpalvelupäällikkö) sekä vanhempi tutkija Harri Hänninen ja varttunut tutkija Jussi Leppänen Metsäntutkimuslaitoksesta.

Kehittämishanke ja työryhmä ovat valmistelleet toimenpiteitä osana Kansallista metsäohjelmaa 2015 ottaen huomioon myös työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman Metsäalan strategisen ohjelman linjaukset. Työryhmä on kokoontunut 13 kertaa. Valmistelun eri vaiheissa on kuultu valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön edustajia. Asiantuntijoina on lisäksi kuultu maatalousylitarkastaja Kari Ojalaa Maaseutuvirastosta, neuvotteleva virkamies Jari Salokoskea valtiovarain-

ministeriöstä, lakipalvelupäällikkö Heikki Kalvilaa UPM Oyj:stä ja johtaja Antti Heikkilää Etelä-Savon metsäkeskuksesta. Varatuomari Matti Kiviniemeltä, Tmi Metsälaki Matti Kiviniemi, on ositettu metsätilan sukupolvenvaihdosneuvonnan työkalujen kehittämispalveluita, joita hän on esitellyt työryhmälle. Työryhmä on tutustunut kesäkuussa 2010 Iin Pahkankosken metsien uusjakoalueeseen ja yhteismetsään.

Metsätalokoko ja metsänomistusteemasta järjestettiin metsäpäivien yhteydessä laaja seminaari 6.11.2009, ja työryhmän työn etenemistä on esitelty myös Metsäntutkimuslaitoksen hankkeelle perustamilla verkkosivuilla www.metla.fi/hanke/7362. Metsätilojen kokotilasto uudistettiin ja ensimmäinen uusimuotoinen tilasto julkaistiin heinäkuussa 2010 Metsäntutkimuslaitoksen tilastotiedotteena 28/2010.

Työryhmän laatimia toimenpide-esityksiä on käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 2.3.2010 ja 9.6.2010, joissa tehtyjen päätösten pohjalta osa ehdotetuista toimenpiteistä on käynnistetty ja osan valmistelua jatkettu ministerivaliokunnan ja 16.12.2010 hyväksytyn tarkistetun Kansallinen metsäohjelma 2015:n linjausten pohjalta.

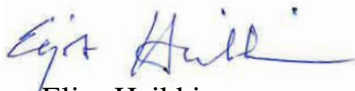
Työryhmämuistiossa on pyritty tiiviiseen esitystapaan. Toimenpiteiden kattavampi tarkastelu on esitetty tämän muistion liiteraportissa (Työryhmämuistio mmm 2011:3, osa 2).

Saataan poliittista käsittelyä vaativat toimenpide-esitykset valmisteltua työryhmä luovuttaa raporttinsa maa- ja metsätalousministeriölle. Työryhmä jatkaa työtään metsätilusjärjestelyjä ja yhteismetsiä koskevan toiminnan edistämiseksi sekä metsätilojen sukupolvenvaihdosneuvonnan työkalujen ja verkkosivujen kehittämiseksi.

Helsingissä 3.3.2011



Marja Kokkonen



Eljas Heikkinen



Tapio Sinkkilä



Mikko Tirola



Anu Islander



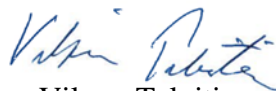
Sixten Sunabacka



Ritva Toivonen



Arvo Kokkonen



Vilppu Talvitie



Harri Hänninen



Pekka Pulkkinen



Tapio Tilli



Jussi Leppänen



Simo Tikakoski

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	7
Työryhmän esittämät toimenpiteet	7
Työryhmän hylkäämät toimenpiteet.....	11
Esitettyjen toimenpiteiden taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset	14
1 Johdanto	15
1.1 Yksityismetsien tilakoko ja omistus rakenne	15
1.2 Metsätaloudellinen käyttäytyminen ja tilakoko.....	20
1.3 Metsänomistukseen kohdistunut rakennepolitiikka	22
1.4 Metsätilakokysymyksen käsittely aiemmin.....	24
2 Työryhmän esittämät toimenpiteet metsätilakoon ja rakenteen kehittämiseksi.....	26
2.1 Perintö- ja lahjaveron huojennus metsätiloille	26
2.2 Tilusjärjestelyn kehittäminen metsien kiinteistö rakenteen parantamiseksi	29
2.3 Luovutusvoittoveron huojennus metsätilakaupoille.....	30
2.4 Sukupolvenvaihdosneuvonnan ja koulutuksen kehittäminen ja lisääminen	33
2.5 Yhtiömuotoiselle metsänomistukselle oikeudet varauksiin ja metsävähennykseen	34
2.6 Yhteismetsien laajentuminen ja hallinnon kehittäminen.....	35
2.7 Metsähallituksen metsät yhteismetsien perustamisen kannustimena	36
2.8 Metsää omistavat kuolinpesät verotusyhtymiksi tai yhteismetsiksi.....	37
2.9 Metsänvuokrauksen kehittäminen	38
3 Työryhmän hylkäämät toimenpiteet.....	40
3.1 Metsäverotuksen muuttaminen MVL-pohjaiseksi	40
3.2 Metsätiloille osittamisrajoitus	41
3.3 Kunnalle veronpalautus sen siirtäessä metsää yhteismetsään	41
3.4 Metsänomistusmaksu	43
3.5 Metsätiloille etuosto-oikeus.....	44
3.6 Metsänhoitomaksun porrastaminen metsätilakoon suhteen	45
3.7 Metsätalouden tappio vähennyskelpoiseksi vain metsätalouden tuloista.....	45
3.8 Metsille kiinteistövero	46
3.9 Lainsäädännön kehittäminen metsää omistavien rahastojen perustamiseksi	47
4 Esitettyjen toimenpiteiden vaikutukset	49
4.1 Toimenpiteiden vaikutusten arviointi.....	49
4.2 Toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset.....	53
4.3 Toimenpiteiden ympäristövaikutukset	54

Tiivistelmä

Suomen yksityismetsänomistukselle on leimallista pienmetsätilavaltaisuus. Yli kahden hehtaarin metsätilakokonaisuuksia on noin 345 000 ja niillä on omistajia, kuolinpesien ja yhtymien osakkaat mukaan lukien, lähes 740 000. Saman omistajajoukon hallussa olevan metsätilakokonaisuuden keskikoko on 30 hehtaaria. Keskikoko ei ole vuosina 2006–2009 muuttunut, mutta kokojakauma on muuttunut siten, että sekä pieniä, alle 10 hehtaarin tiloja että suuria, yli 200 hehtaarin tiloja on tullut lukumääräisesti lisää. Kokonaistilamäärä on lisääntynyt tuhannella vuosittain. Metsätilojen kiinteistörakenne on monin paikoin, erityisesti länsirannikolla ja Pirkanmaan alueella, hyvin pirstoutunut, mikä vaikeuttaa metsätalouden harjoittamista. Kiinteistörakenteen eheyttämistarvetta arvioidaan olevan jopa neljällä miljoonalla metsähehtaarilla.

Toinen metsänomistusta hallitseva piirre on metsätilojen omistajanvaihdosten hitaus ja metsänomistajien ikääntyminen; omistajien keski-ikä on 60 vuotta ja eläkeläiset ovat suurin omistajaryhmä. Maataloutta harjoittamaton metsätila vaihtaa omistajaa usein vasta kuoleman kautta, perintönä, jolloin tila lisäksi usein jaetaan.

Tilakoon kehityksen ja metsänomistuksen rakennemuutoksen ennustetaan jatkuvan samansuuntaisena. Ikääntyminen ja pieni tilakoko heijastuvat kielteisesti metsätalouden harjoittamisen aktiivisuuteen ja metsätalouden kannattavuuteen.

Metsätalouden kannattavuuden ja metsäteollisuuden puuhuollon parantaminen edellyttävät rakennepoliittisia toimenpiteitä metsätilakoon kasvattamiseksi ja sukupolvenvaihdosten nopeuttamiseksi. Tilojen pirstoutumiskehityksen sijaan tilakoon tulee kasvaa ja kiinteistörakenteen eheytyä. Rakennepoliittisten toimenpiteiden tulee tukea ammattimaisen metsätalouden harjoittamisen merkittävää lisääntymistä metsänomistuksessa. Toimenpiteiden tulee olla sellaisia, jotka eivät heikennä metsätalouden kannattavuutta ja metsäteollisuuden kilpailukykyä. Koska vaikutukset ovat hitaita, toimenpiteiden tulee olla pitkäkestoisia.

Maa- ja metsätalousministeriön metsätilakoon ja rakenteen kehittämistyöryhmän tavoitteena on ollut tuottaa konkreettisia toimenpide-esityksiä vaikutusarvioineen yksityismetsätalouden tilakoon kasvattamiseksi, sukupolvenvaihdosten edistämiseksi ja metsätilojen rakenteen parantamiseksi. Toimenpiteillä tähdätään metsätalouden kannattavuuden ja kestävänsä metsätalouden harjoittamisen edellytysten sekä teollisuuden puuhuollon parantamiseen valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksymän Kansallinen metsäohjelma 2015:n ja työ- ja elinkeinoministeriön Metsäalan strategisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Työryhmän esittämät toimenpiteet

Työryhmä on tarkastellut useita hyvinkin erilaisia toimenpiteitä ja päätenyt tarkastelujen pohjalta ehdottamaan poliittiseen valmisteluun seuraavia yhdeksää toimenpidettä, jotka on alla esitetty vaikuttavuusjärjestyksessä.

1. Perintö- ja lahjaveron huojennus metsätiloille

Työryhmä ehdottaa metsäpoliittisiin perusteisiin viitaten perintö- ja lahjaverotuksen sukupolvenvaihdoshuojennusten säätämistä metsätiloille. Lisäksi työryhmä esittää näkemyksensä toimivista toimeenpanoehdoista yritysmäisesti toimiville metsätiloille. Ehdotuksen valtioneuvostolliset vaikutukset ovat positiiviset.

Metsänomistajien ikääntyminen keskimäärin 60-vuotiaiksi on johtunut maataloutta harjoittamattomista metsätilanomistajista. Vielä 20 vuotta sitten metsätilanomistajat olivat hieman nuorempia kuin maanviljelijämetsänomistajat. Yhtenä syynä tähän on, että toisin kuin maanviljelijämetsänomistajilla metsätilanomistajilla ei ole ollut mahdollisuutta perintö- ja lahjaveron huojennukseen sukupolvenvaihdoksessa. Koska metsätilanomistajien osuus on jo 80 prosenttia kaikista metsänomistajista ja 70 prosenttia yksityismetsien metsämaan alasta, ikääntymisen vaikutukset metsän-

omistajien aktiivisuuden ja metsätalouden kannattavuuden sekä edelleen puuntarjonnan alenemiselle ovat merkittävät. Työryhmän tekemien selvitysten perusteella metsätilojen sukupolvenvaihdoshuojennuksella voidaan kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti saavuttaa metsä-, elinkeino- ja työllisyyspoliittisia tavoitteita, jos huojennus voidaan rakentaa maatalousyrittäjän eläkelakiin (MYEL) tehtäviin muutoksiin ja mahdollisiin pinta-alarajauksiin perustuen. Pyydettyjen valtiosääntöasiantuntijoiden lausuntojen perusteella metsäpoliittisiin tavoitteisiin pohjautuville metsätilojen sukupolvenvaihdoshuojennuksille ei ole perustuslaillista estettä, jos huojennus on vaikuttava ja sen saamisen perusteet saadaan muotoiltua selkeästi lainsäännöksi. Metsäntutkimuslaitoksen laskelmien mukaan valtion suorat nettoverohyödyt ovat ensimmäisinä vuosina keskimäärin noin viisi miljoonaa euroa vuodessa, jonka jälkeen verohyödyt vähenevät mutta jäävät edelleen positiivisiksi.

2. Tilusjärjestelyn kehittäminen metsien kiinteistörakenteen parantamiseksi

Työryhmä ehdottaa, että Maanmittauslaitos toteuttaa metsätilusjärjestelyjen kehittämiseksi pilottihankkeet vuosina 2011–2014, koska laajamittaisia tilusjärjestelyjä ei voida muutoin käynnistää. Pilottihankkeissa toteutettaisiin metsätilusjärjestely noin 15 000 hehtaarin alueella, johon tarvittava lisärahoitus on 2 miljoonaa euroa/vuosi, yhteensä 8 miljoonaa euroa. Jatkotoimenpiteistä tehtäisiin johtopäätökset pilotointien perusteella.

Maanmittauslaitoksen arvion mukaan Suomessa on noin neljä miljoonaa hehtaaria metsäaluetta, joissa metsätilojen kiinteistörakenne on siten pirstoutunut, että kiinteistörakennetta on eheyttävä. Ongelmallisimpia ovat kapeat (alle 100 m) ja pitkät nauhamaiset palstat (pahimmillaan useita kilometrejä) sekä pieni palstakoko (alle 10 ha), joita on kaikissa Pohjanmaan maakunnissa sekä osassa Pirkanmaata ja Etelä-Lappia. Pahiten pirstoutuneilla alueilla tilannetta voidaan korjata ainoastaan uusjaolla. Pääosin metsää käsittäviä uusjakoja on toteutettu Suomessa vain neljä. Jos uusjaon yhteydessä selvitetään myös mahdollisuudet perustaa yhteismetsä, voidaan lähes jokaiselle maanomistajalle tarjota hänen tarpeidensa mukainen ratkaisu: joko oma metsätila parannetulla kiinteistörakenteella tai osuus jakoalueelle muodostettuun yhteismetsään. Metsien uusjakojen kustannuksiksi on arvioitu noin 250 €/ha, ja hyödyt kustannuksiin nähden 1,25 – 1,5 -kertaisiksi. Hyödyt realisoituvat pitkällä aikajaksolla. Koska metsien uusjakotoimitukset ovat toistaiseksi olleet harvinaisia, uusjaossa käytettävien menetelmien kehittämiseksi tulee perustaa pilottihankkeita, joiden avulla kehitettäisiin uusjaon kustannustehokkuutta sekä kustannushyötylaskentaa, valtion maapankin toimintamallia, yhteismetsien perustamismenettelyä uusjaon yhteydessä, ja Maanmittauslaitoksen, metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten yhteistoimintaa tilusjärjestelyissä.

3. Luovutusvoittoveron huojennus metsätilakaupoille

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuudet Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen kannalta valikoimattoman luovutusvoittoverohuojennuksen käyttöönottoon maa- ja metsätalouden kiinteistöille.

Maa- ja metsätalouden luovutusvoitot ovat olleet lähisukulaisten sukupolvenvaihdosluovutuksia lukuun ottamatta verollisia vuodesta 1989 alkaen. Tällä on ollut tilakauppoja vähentävä vaikutus, jota korostaa se, että metsänomistajien halukkuus muihin kuin sukulaiskauppoihin on korkeintaan neljäs-kolmasosan luokkaa metsänomistajakunnasta. Tästä syystä vapaille markkinoille myytävien metsätilojen määrät ovat suhteellisen vähäisiä ja tilojen hintataso on korkea. Vuonna 2009 pyrittiin määräaikaiseen maatalousmaan luovutusvoiton verovapauteen, jota pidettiin Euroopan unionin arvioinnissa kilpailulainsäädännön näkökulmasta valikoivana tukena sekä peltojen ostajille ja myyjille. Vastaavaan arviointiin päädyttäisiin todennäköisesti myös metsäkiinteistöissä. Sekä metsä- että maatiloilla luovutusvoittoverotus perustuu luovutushintaan, josta vähennetään todellinen hankintameno tai vaihtoehtoisesti hankintameno-oletama. Koska sekä pelto- että metsäpuolella nähdään myyntivoittoveron huojentaminen keskeiseksi keinoksi kasvattaa aktiiviviljelijöiden ja metsänomistajien tilakokoa, tähänastista laajemman valikoimattoman elinkeinotoimintaa edistävän luovutusvoittoveron huojennuksen kehittämistä hankintameno-oletamaa korottamalla olisi selvitettävä.

4. Sukupolvenvaihdosneuvonnan ja koulutuksen kehittäminen ja lisääminen

Työryhmä esittää, että Metsäntutkimuslaitoksen metsätilakoon ja rakenteen kehittämishankkeessa rakennetaan metsätilojen omistusjärjestelyjä palvelevat verkkosivut ja kehitetään metsänomistajille ja ammattilaisille sukupolvenvaihdosten ja muiden omistusjärjestelyjen neuvonnan työkaluja sekä sukupolvenvaihdosopas metsänomistajille. Metsäkeskusorganisaation tulee koota valtakunnallisten osaajien verkosto, jossa on riittävä osaaminen metsätilojen omistusjärjestely- ja sukupolvenvaihdosasioissa sekä yhteismetsän perustamis- ja hallinnoimisasioissa.

Metsänomistajat ikääntyvät, ja metsätiloista noin puolet siirtyy vasta omistajan kuoltua perintönä jälkeläisille. Perinnössä tila usein joko jaetaan tai jätetään kuolinpesän haltuun. Metsätilan sukupolvenvaihdosta tulisi saada aikaistettua, jolloin se olisi omistajan tietoinen ratkaisu. Maakunnissa on käynnissä useita neuvontahankkeita, joissa yhtenä tavoitteista on sukupolvenvaihdosten edistäminen. Neuvojilta puuttuu kuitenkin työkaluja ja materiaalia. Metsänomistajia tulisi houkuttaa myös omatoimisesti perehtymään metsätilan omistusjärjestelyihin, johon internet tarjoaa hyvän kanavan. Lisäksi tarvitaan helppotajuinen opasjulkaisu. Yhteismetsät tarjoavat yhden ratkaisun tilakoon kasvattamiseksi, mutta niiden markkinointi vaatii paitsi työtä myös osaamista sekä Maanmittauslaitoksessa että metsäalan organisaatioissa. Eri toimijoista koostuvan valtakunnallisen osaajien verkoston kokoaminen ja kouluttaminen metsätilan omistusjärjestelyiden asiantuntijoiksi vahvistaa ja selkeyttää neuvontaa. Metsäntutkimuslaitoksessa kehitettävät neuvonnan työkalut ja verkkosivut tukevat neuvontatyötä.

5. Yhtiömuotoiselle metsänomistukselle oikeudet varauksiin ja metsävähennykseen

Työryhmä ehdottaa, että luonnollisten henkilöiden omistamille henkilökohtaista tulolähdettä (tuloverolakia) metsätaloudessaan käyttäville henkilöyhtiöille annetaan normaalit metsävähennys-, menovaraus- ja tuhovarausoikeudet ja että tuhovarausoikeus annetaan kaikille yhtiöille, jotka saavat tuloa metsätaloudesta. Lisäksi työryhmä ehdottaa tarkasteltavaksi sitä, voitaisiinko tuloverolakia metsäverotuksessaan käyttäville osakeyhtiöille (ja osuuskunnille) antaa puolitettu metsävähennysoikeus.

Osakeyhtiö, kommandiittiyhtiö ja avoin yhtiö ovat yleisimpiä yhtiömuotoja, joita luonnolliset henkilöt perustavat kaikkein yleisimmän toimintamuodon eli toiminimen lisäksi. Metsätaloudessa luonnollisten henkilöiden osakeyhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja avoimet yhtiöt eivät ole juurikaan yleistyneet, vaikka näistä voisi olla hyötyä erityisesti yhteisomistuksessa oleville, monitoimialaisille ja kasvuhakuisille metsätiloille. Yhtenä syynä tähän on, että metsätalouden verotus on edullisempaa henkilö-, verotusyhtymä- ja kuolinpesämuotoiselle kuin yhtiömuotoiselle metsänomistukselle. Yhtiömuotoinen metsänomistus olisi nykyistä kilpailukykyisempi vaihtoehto, jos luonnollisten henkilöiden omistamille yhtiöille myönnettäisiin metsävähennys-, menovaraus- ja tuhovarausoikeudet. Pyydetyn veroasiantuntijalausannon mukaan nämä oikeudet olisi mahdollista ja perusteltua myöntää luonnollisten henkilöiden omistamille avoimille ja kommandiittiyhtiöille. Sen sijaan osakeyhtiöiden omistuspohjaa ei ole järkevää rajoittaa luonnollisiin henkilöihin, minkä vuoksi näille myönnettävät muihin omistusmuotoihin verrannolliset vähennysoikeudet eivät ole tuhovarausta lukuun ottamatta verolainsäädännön näkökulmasta perusteltuja. Siksi tulisikin selvittää, olisiko osakeyhtiöille tarkoituksenmukaista myöntää alempi, esimerkiksi puolitettu metsävähennysoikeus.

6. Yhteismetsien laajentuminen ja hallinnon kehittäminen

Työryhmä esittää, että yhteismetsälakiin tehdään muutos, jossa vaatimusta kahdesta tilintarkastajasta lievennetään siten, ettei se koske pieniä yhteismetsiä. Rajaus voi perustua esimerkiksi porrastettuihin yhteismetsien liikevaihtorajoihin. Tapio selvittää yhteismetsien laajentumishalukkuuden ja kokoaa niiden yhteystiedot yhteismetsiä esitteleville verkkosivuille. Maanmittauslaitos laatii selvityksen yhteismetsien ja –osuuksien arvonmuodostuksesta sekä niiden määrityspusteista, ja kokoaa yhteismetsien asiantuntijaverkoston. Metsätilojen sukupolvenvaihdos- ja muita omistusjärjestelyitä koskevassa neuvonnassa tuodaan esille vaihtoina metsätilan liittäminen yhteismetsään tai sen myyminen yhteismetsälle.

Yhteismetsien hallintoa ja käyttöä sääntelee yhteismetsälaki (109/2003), ja väistämättä yhteismetsän toimintaan liittyy enemmän byrokratiaa kuin muuhun yksityismetsänomistukseen. Tämä voi osin olla esteenä yhteismetsien yleistymiselle. Varsinkin pienemmissä yhteismetsissä vaatimusta kahdesta tilintarkastajasta ja kuukausittaista arvonlisäveron tilitystä on pidetty kohtuuttomina. Vuoden 2010 alusta verotilimenettely (verotililaki 604/2009) on mahdollistanut alv-tilityksissä neljännes- tai vuosimenettelyyn hakeutumisen, joten ongelmaa ei enää ole. Yhteismetsälain mukainen vaatimus kahdesta tilintarkastajasta edellyttää sen sijaan muutosta yhteismetsälakiin, siten että vaatimus lievennettäisiin pienten yhteismetsien osalta yhteen tilintarkastajaan. Uusien yhteismetsien perustamisen sijaan järkevämpää saattaisi monesti olla metsän liittäminen olemassa olevaan yhteismetsään. Ongelmana on ollut, ettei kaikilla yhteismetsillä ole laajentumispyrkimyksiä eikä laajentumishaluisista yhteismetsistä ole tietoa. Kuntien ja muiden yhteisöjen aloitteellisuus omien metsiensä siirtämisessä osaksi yhteismetsiä kannustaa myös yksityismetsänomistajia liittämään metsiään yhteismetsiin. Lisäksi kun metsäkiinteistö liitetään yhteismetsään, sitä vastaan saatavien osuuksien määrittämiseksi – jyvittämiseksi – tulee määritellä sekä liitettävän kiinteistön arvo että yhteismetsän kaikkien kiinteistöjen arvo. Varsinkin yhteismetsän kiinteistöjen arvon määrittämisessä esiintyy vaihtelevaa käytäntöä, mitä on syytä kehittää ja mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää.

7. Metsähallituksen metsät yhteismetsien perustamisen kannustimena

Työryhmä ehdottaa, että Metsähallitus siirtää Etelä-Suomessa 5 000 – 10 000 hehtaaria talousmetsiä uusiin perustettaviin yhteismetsiin. Vaihtoehtoisesti Metsähallituksen hajatiluksia voitaisiin liittää yhteismetsiin. Valtion osuuksia yhteismetsissä vähennettäisiin asteittain myymällä osuuksia yksityisille metsänomistajille. Työ käynnistettiin pilotointivaiheella 2010.

Metsähallitus hallinnoi valtion metsäomaisuutta. Osaa näistä metsistä voitaisiin käyttää perustettavan yhteismetsän siemenenä, jonka ympärille koottaisiin yksityismetsiä. Taustalla on ajatus, että tämän alkupääoman pohjalta yhteismetsä laajenisi muiden metsänomistajien liittäessä siihen omia metsiään yhteismetsäosuuksia vastaan. Työryhmä tarkasteli yhteismetsän vaihtoehtona myös rahastoa, mutta totesi yhteismetsän tarjoavan nykymuodossaan rahastoa edullisemman, tavoiteltuun kohderyhmään sopivamman ja toimintavalmiin vaihtoehdon. Toimenpiteen välittömät ja valtakunnalliset vaikutukset ovat vähäiset, mutta jos Metsähallituksen esimerkki innostaa erityisesti passiivisia yksityismetsänomistajia liittämään metsänsä perustettaviin yhteismetsiin, vaikutukset voivat paikallisesti olla merkittäviä metsätalouden aktiivisuuden lisääntyessä.

8. Metsää omistavat kuolinpesät verotusyhtymiksi tai yhteismetsiksi

Työryhmä ehdottaa, että kuolinpesiä kannustetaan neuvonnalla siirtämään metsätilat yhdelle omistajalle tai vapaaehtoisesti muuttamaan metsänhoitomaksuvelvollisuuskriteerit täyttävät metsätilat verotusyhtymiksi, joille laaditaan yhteishallintosopimus, tai yhteismetsiksi. Yhteishallintosopimusten laadintaa varten kehitetään malleja.

Kuolinpesien hallussa on 11 prosenttia yksityismetsäalasta, mikä vastaa noin 1,14 miljoonaa metsämaahahtaa. Kuolinpesiä voi olla jakamattomina useammassa sukupolvessa, jolloin niissä voi olla huomattavan paljon osakkaita. Kuolinpesät ovat tutkimusten mukaan muita omistajia passiivisempia metsien hoidossa ja käytössä. Metsätila on myös usein suvulle tärkeä vapaa-ajan vietto- paikka, mikä puoltaa yhteisomistusta. Metsää omistaville kuolinpesille voitaisiin säätää määräaika, jonka kuluessa se on jaettava joko jollekin kuolinpesän osakkaalle taikka useamman osakkaan yhteisomistukseen. Riskinä lakisääteisessä velvoitteessa jakaa kuolinpesä on, että se saattaa johtaa tilan metsien halkomiseen osakkaiden kesken. Velvoite olisi myös vastoin voimassa olevan perintölainsäädännön keskeisiä periaatteita. Jos kuolinpesän metsät halutaan pitää yhteisomistuksessa, parempi vaihtoehto on kannustaa neuvonnalla muuttamaan omistus vapaaehtoisesti joko verotusyhtymäksi tai yhteismetsäksi. Näillä on kuolinpesään nähden monia verotuksellisia etuja, joita neuvonnassa voidaan korostaa. Verotusyhtymälle kannattaa myös laatia toiminnan ja käytön periaatteet määrittävä yhteishallintosopimus.

9. Metsävuokrauksen kehittäminen

Työryhmä ehdottaa, että metsävuokrauskäytäntöjen kehittämiseksi muutetaan maatalouden tuloverolain tilan osan vuokraussäädöstä metsätalouden vuokratulojen osalta. Edistetään metsävuokrauskäytännön yleistymistä neuvonnalla ja koulutuksella sekä kehittämällä vuokraukseen malleja.

Vuokrausta ei nykyisellään käytetä metsätaloudessa puunkorjuun ja metsänhoidon järjestämisessä, metsäluonnon suojelussa tai maisema-arvojen säilyttämisessä. Esimerkiksi maataloudessa pellonvuokraus on ollut tärkein yksittäinen tapa kasvattaa aktiiviviljelijöiden tilakokoa. Tuoton lisäksi erityisesti pääomaan kajottaessa kauppasopimuksen teko onkin vuokrasopimusta perustellumpaa, mutta sopimuksen muodolle on olemassa täysi vapaus. Tällaisia vuokrasopimuksia on tehty esimerkiksi turvesoista. Toisaalta vuokraus olisi kauppaa perustellumpaa, kun luovutetaan hallintaoikeus tilan osan tuottoon määräajaksi, kuten määräaikaisissa suojelusopimuksissa ja maisema-arvokaupassa tehdään. Yhtenä syynä metsävuokrauksen vähäisyyteen voidaan pitää vuokrauksen sääntelyä. Maatilan osan vuokrauksesta saatavat tulot ovat maatalouden tuloja. Kun metsätalouden varat eivät kuulu maatalouden varoihin, metsävuokrauksesta saatavat tulot ovat ansiotuloja, vaikka pääomatulot olisivat perustellumpi ja neutraalimpi verotustapa. Metsänomistajille tulisi myös kehittää malleja, joiden perusteella he voisivat vuokrata metsiään esimerkiksi aktiivisille metsätalousyrittäjille.

Työryhmän hylkäämät toimenpiteet

Työryhmä on tarkastellut myös useita muita toimenpiteitä, mutta ei näe niissä joko riittäviä myönteisiä vaikutuksia tai etenemismahdollisuuksia.

1. Metsäverotuksen muuttaminen MVL-pohjaiseksi

Työryhmä katsoo, että metsäverotuksen muuttaminen maatilatalouden tuloverotus- eli MVL-pohjaiseksi olisi liian suuri periaatteellinen muutos metsätulojen verotuksessa. Kun puunmyyntitulot katsotaan pääomatuloiksi, niistä tulee säätää tuloverolaisissa. Toisaalta metsätalouden tuloverotuksen säätäminen nettovarallisuuden perusteella eriytetyn MVL-verojärjestelmän mukaan voisi olla perusteltua osalle maa- ja metsätiloista.

Ruotsissa metsätalous luetaan yhdeksi elinkeinotoiminnan muodoksi maatalouden ja muun yritystoiminnan ohella, ja Euroopan unioni on arvioidessaan "kestävän metsätalouden rahoituslakia" tulkinnut Suomen metsätalouden valtioneuvoston näkökulmasta yritystoiminnaksi. Metsätalouteen sovellettuna MVL-ratkaisu mahdollistaisi metsätalouden nykyistä monipuolisemman harjoittamisen elinkeinotoimintana, mikä kannustaisi tilakoon kasvattamista ja sukupolvenvaihdoksissa yritystoiminnan siirtämistä kokonaisuutena. Liitännäiselinkeinojen yksinkertaistetusta veromenettelystä hyötyisi arvion mukaan noin kymmenesosa metsätilanomistajista ja osa maatalouden harjoittajista, yhteensä noin 30 000 tilaa. Metsäverotuksen muuttaminen MVL-pohjaiseksi osalle tiloista on liian suuri periaatteellinen muutos nykyiseen metsätulojen verojärjestelmään. Sitä ei kuitenkaan pidetä täysin poissuljettuna, jos MVL-ratkaisun avulla voidaan edistää toimeenpantaviksi ehdotettuja keinoja.

2. Metsätiloille osittamisrajoitus

Työryhmä katsoo, että kiinteistönmuodostamislaki tulee säilyttää neutraalina kiinteistön tulevan käyttötarkoituksen kannalta, jolloin siihen ei ole perusteltua tehdä muutoksia. Maankäytön ohjauksessa tulee osittamisrajoitusten sijasta käyttää neuvontaa ja taloudellisia kannustimia.

Tilojen osittamisrajoitukset kumottiin Suomessa vaiheittain siten, että viimeisemmätkin halkomista ja lohkomista koskevat rajoitukset poistuivat vuonna 1916. Ruotsissa osittamisrajoitukset ovat edelleenkin voimassa ja niistä säädetään kiinteistönmuodostamislaisissa. Suomessa metsätilojen osittamisrajoitetta ei katsota nykytilanteeseen sopivaksi, ja yleinen lainsäädännöllinen kehitys osoittaa, että erilaisista osittamisrajoituksista on luovuttu tai ollaan luopumassa. Todennäköisesti

osittamisrajoituksen säätämisestä syntyisi perustuslaillinen kysymys. Taloudelliset kannusteet ja neuvonta nähdään suomalaisen järjestelmään paremmin sopivana keinona.

3. Kunnalle veronpalautus sen siirtäessä metsää yhteismetsään

Työryhmä katsoo, ettei ole perusteita myöntää kunnalle veronpalautusoikeutta yhteismetsätulo-osuudesta sen siirtäessä metsää yhteismetsään.

Monet kunnat ovat ilmaisseet kiinnostuksen siirtää metsiään joko olemassa oleviin tai perustettaviin yhteismetsiin, mikä saattaisi kannustaa myös yksityismetsänomistajia liittämään metsiään yhteismetsään. Kunta ei ole verovelvollinen omalla alueellaan sijaitsevien metsien tulosta, mutta yhteismetsä maksaa myös kunnan yhteismetsäosuudesta pääomatuloveron. Veronpalautusta kuntien yhteismetsäosuuksista ei katsota nykytilanteessa mahdolliseksi, koska säädös saatettaisiin tulkita laajemmin kuntien elinkeinotoiminnan tukemiseksi.

4. Metsänomistusmaksu

Työryhmä katsoo, että puunmyyntituloverosta vähennyskelpoiseen metsänomistusmaksuun voi liittyä joitakin sekä metsätilakoon kasvattamisen että metsätalouden aktiivisuuden lisääntymisen kannalta myönteisiä, mutta myös kiistanalaisia tekijöitä. Metsänomistusmaksu olisi nykyisen metsänhoitomaksujärjestelmän kanssa päällekkäinen järjestelmä ja lisäksi maksutason määrittäminen sekä metsätalouden edistämiseen palautettavan maksukertymän valtioneuvoston tulkinta vaikeuttaisivat sen toteuttamista.

Metsänomistusmaksu olisi omistajakohtainen, ja se koskisi metsänomistajan koko metsäomaisuutta. Maksu rakentuisi metsänhoitomaksun tapaan perusmaksusta ja hehtaarikohtaisesta maksusta, jonka kokonaismäärällä olisi kuitenkin katto, joka estäisi maksurasituksen nousun kohtuuttomaksi tilakoon kasvaessa. Toisin kuin kiinteistövero, maksulla pyrittäisiin rahoittamaan esimerkiksi metsätalouden edistämistoimintaa. Tämä on kuitenkin vastoin sitä verotuksen yleistä periaatetta, jonka mukaan veroja ei voi kohdistaa tiettyyn käyttötarkoitukseen. Työryhmässä haettiin metsänomistusmaksulle kannustavaa muotoa, jolloin kysymykseen voisi tulla ainoastaan täysimääräisesti puunmyyntituloverosta vähennyskelpoinen maksu. Tällöin maksu ei oleellisesti heikentäisi aktiivisen metsätalouden harjoittamisen kannattavuutta. Maksu kohdistuisi muita voimakkaammin pieniin ja taimikkovaltaisiin metsätiloihin, koska se vähentäisi näiden kannattavuutta. Tämä saattaisi vilkastuttaa metsäkiinteistökauppaa. Riskinä voi olla myös, että osa metsänomistajista pyrkisi minimoimaan maksurasitusta tilakoko pienentämällä. Ohjausvaikutuksen kannalta keskeinen kysymys liittyy maksun suuruuden määrittämiseen. Yksiselitteisiä vaikutuksia ei pystytty osoittamaan tutkimustulosten puuttumisen vuoksi. Lisäksi pyrkimys maksun vastikkeellisuuteen voisi johtaa valtioneuvoston tulkintaan. Vähennysoikeuden rajoittaminen ainoastaan puunmyyntituloihin ei olisi yhdenvertaista kohtelua muihin metsästä saataviin tuloihin nähden. Metsänomistusmaksuun regressiivisenä maksuna suhtaudutaan erittäin ristiriitaisesti ja mahdollisesta maksusta syntyisi todennäköisesti perustuslaillinen kysymys.

5. Metsätiloille etuosto-oikeus

Työryhmä toteaa, että esityksen hylkäämisperusteena on ollut etuostolain hyvin rajoitettu toimivuus. Etuosto-oikeudella voidaan puuttua vain vapailla markkinoilla tapahtuviin kauppoihin, joita on vain noin 15 prosenttia kaikista kaupoista. Lisäksi laki vaatisi toimiakseen hallinnon kasvattamista. Etuosto-oikeuden sijaan tulisi käyttää neuvontaa ja taloudellisia kannustimia maakauppojen ohjauksessa.

Suomessa oli vuosina 1979–1997 voimassa laki maanhankinnan rajoittamisesta, jolla ohjattiin maa- ja metsätalouskiinteistöistä käytävää kauppaa. Laki oli hallinnollisesti raskas ja toteutti heikosti tarkoitustaan vaikeuttaen metsätilayrittäjyyden edellytyksiä. Ruotsissa on voimassa maanhankintalaki, jossa annetaan harvaan asutuilla alueilla paikallisille asukkaille etuosto-oikeus ostaa maa- ja metsätalousmaata. Etuostolaki lisäisi viranomaistoiminnan tarvetta ja hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi etuosto-oikeuden säätämällä katsottaisiin, että maanomistaja ei kykenisi

myymään maata parhaimmaksi katsomalleen luovutuksensaajalle. Rajoitusten sijaan maakauppaa tulisi ohjata maanomistajien neuvonnalla ja taloudellisilla kannustimilla.

6. Metsänhoitomaksun porrastaminen metsätilakoon suhteen

Työryhmä toteaa, että metsänhoitomaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero. Tähän ja metsänhoitomaksun määräämiseen liittyvien syiden vuoksi metsänhoitomaksun porrastaminen metsätilakoon suhteen edellyttäisi, että asiasta säädettäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Työryhmä katsoo, että muutos olisi ristiriidassa myös yhdistyslain yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Metsänhoitomaksun porrastamisessa metsätilakoon suhteen olisi kyse siitä, että maksu olisi nykyistä voimakkaammin regressiivinen, jolla tähdättäisiin metsänhoitomaksurasituksen lisäämiseen pienillä metsätiloilla. Käytännössä se voitaisiin toteuttaa perusmaksua korottamalla. Metsänhoitoyhdistyslaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, joten muutokset edellyttävät vastaavaa menettelyä. Yhdistyslaki edellyttää lisäksi jäsenten tasavertaista kohtelua, jonka kanssa voimakkaampi maksuporrastus ei olisi linjassa.

7. Metsätalouden tappio vähennyskelpoiseksi vain metsätalouden tuloista

Työryhmä katsoo, että metsätalouden tappion vähennyskelpoisuuden rajaaminen vain metsätalouden tuloihin olisi metsätaloutta koskeva poikkeuksellinen jyrkkä vähennysoikeuden rajaus, kun maatalousyrittäjät ja henkilöyhtiötkin voivat tehdä verovuonna vähennyksen muista tuloista pääomatuloveroasteella. Lisäksi rajaus todennäköisesti vähentäisi metsänhoitotöitä ja aiheuttaisi myöhemmän metsätalouden rahoitustuen lisätarpeen.

Nykyainsäädännön mukaan metsätalouden tappion voi vähentää metsänomistajan muista pääomatuloista tai alijäämähyvityksenä ansiotuloista, jos metsätalouden tuloja ei ole tai ne ovat menoihin nähden liian vähäiset. Koska tappion voi vähentää muista tuloista, nykyinen menettely voi vähentää metsien hakkuumahdollisuuksien hyödyntämistä tietyissä tapauksissa. Mikäli metsätalouden tappio olisi vähennyskelpoinen vain metsätalouden pääomatulosta, se voisi kannustaa puukauppiaan. Haittapuolena olisi todennäköisesti metsänhoitotöiden laiminlyöntien yleistyminen, joka johtaisi myös metsätalouden tukitarpeen lisääntymiseen.

8. Metsille kiinteistövero

Työryhmä katsoo, että kiinteistöveroa ei tule ulottaa metsiin, koska siihen liittyy pääosin kielteisiä ohjauksivaikutuksia ja hallintokustannukset veron tilakohtaiseksi määrittämiseksi muodostuvat korkeiksi. Metsien kiinteistöverolla ei ole nähtävissä metsäpoliittisia hyötyvaikutuksia, sillä se johtaisi paitsi metsätalouden kustannusrasituksen kasvuun myös lisäksi metsätilojen pirstoutumisriskiä.

Nykyisen kiinteistöverolain (654/1992) mukaan kiinteistöveroa ei suoriteta metsästä eikä maatalousmaasta. Myöskään Ruotsissa kiinteistöveroa ei peritä metsästä, pellostä tai näiden tuotantorakennuksista. Käytännössä kiinteistövero merkitsisi paluuta metsien pinta-alaveron kaltaiseen järjestelmään. Kun metsän kokonaisarvo muodostuu pääosin puuston arvosta, kiinteistövero kohdistuisi suurimmaksi osaksi kasvavan puuston arvoon, joten se olisi pitkälti päällekkäinen puun myyntituloveron kanssa. Pelkkään maahan kohdistuva kiinteistövero olisi ongelmallinen, koska metsätalouden maanarvot ovat merkittävässä määrin negatiivisia metsän pitkän kiertoajan vuoksi. Todennäköisesti metsien kiinteistövero johtaisi metsätilakoon pienenemiseen, koska se merkitsisi absoluuttisen verorasituksen kasvamista tilakoon kasvaessa.

9. Lainsäädännön kehittäminen metsää omistavien rahastojen perustamiseksi

Työryhmä katsoo, että metsäomaisuuteen sijoittavien ja yhdenkertaisen verotuksen piirissä olevien rahastojen perustaminen on mahdollista Suomessa jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Rahastojen perustamisen ei nähdä edistävän erityisesti yksityismetsien tilakoon kasvattamista.

Metsäkiinteistörahastojen perustaminen on ollut mahdollista vuodesta 1997 lähtien, kun kiinteistörahastolaki tuli voimaan, ja metsäomaisuuteen keskittyvien erikoissijoitusrahastojen perustaminen vuodesta 2007 lähtien, jolloin sijoitusrahastoille annettiin mahdollisuus allokoida varoja kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin. Kiinteistörahastoja voidaan perustaa myös kommandiittiyhtiömuodon pohjalta, mikä on ollut muussa kiinteistö-sijoittamisessa yleisin tapa. Tähän mennessä Suomeen ei ole perustettu yhtään metsäkiinteistö- tai metsäsijoitusrahastoa. Todennäköisesti näitä ei ole syntynyt siksi, että riittävän suuria ja edullisia metsäkokonaisuuksia ei ole ollut tarjolla. Osakeyhtiömuotoisen metsäkiinteistörahaston tekee epäedulliseksi sijoitusmuodoksi kahdenkertainen verotus, mutta kommandiittiyhtiömuotoisena se olisi yhdenkertaisen verotuksen piirissä. Metsäsijoitusrahasto on aina yhdenkertaisen verotuksen piirissä. Jotta osakeyhtiömuotoinen metsäkiinteistörahasto voisi olla muiden metsänomistusmuotojen rinnalla taloudellisesti järkevä ja houkutteleva vaihtoehto, sillä ei tulisi olla tuloverovollisuutta. Tämä edellyttäisi kiinteistörahastolakiin samankaltaista muutosta, joka tehtiin vuonna 2009 vuokra-asuntorahastoja koskien. Muutos toisi varjopuolena rahastolle joukon toimintaa sääteleviä rajoituksia, joista poikkeaminen johtaisi rahastoyhtiön verovapauden purkaantumiseen.

Esitettyjen toimenpiteiden taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset ovat suurimmat neljässä ensimmäisenä ehdotetussa toimenpiteessä. Sukupolvenvaihdosten huojentaminen perintö- ja lahjaverotuksessa esitetyillä ehdoilla merkitsee suuruusluokaltaan yksityismetsien puuntarjonnan runsaan kahden miljoonan kuutiometrin ja noin 60–70 miljoonan euron kantorahatulojen vuosittaista lisäystä. Valtion suorat nettoverohyödyt ovat ensimmäisinä vuosina keskimäärin noin viisi miljoonaa euroa vuodessa, jonka jälkeen verohyödyt vähenevät mutta jäävät edelleen positiivisiksi.

Metsätilusjärjestelyjen pilotoinnista ja menetelmän kehittämisestä syntyy lisäkustannuksia, jotka kuitenkin tehostavat ja nopeuttavat jatkossa tilusjärjestelyjä. Tilusjärjestelyihin tarvittava valtion rahoitus toimii pitkäjärjestyksen toiminnan perusrahoituksena, kunnes metsänomistajat maksavat osansa tilusjärjestelyjen valmistuttua. Tilusjärjestelyiden puuntarjontavaikutukset ja siten myös taloudelliset vaikutukset riippuvat tilusjärjestelyiden laajuudesta. Miljoonan hehtaarin laajuudella tehtävien tilusjärjestelyiden vaikutukset olisivat todennäköisesti jo edellä kuvatun sukupolvenvaihdoshuojennuksen suuruusluokkaa.

Luovutusvoittoveron huojennuksen taloudelliset hyödyt syntyvät metsänomistajamäärän supistumisen ja metsätilojen koon kasvun kautta. Lisääntynyt metsätilakauppa lisää myös puuntarjontaa yli puolella miljoonalla kuutiometrillä vuodessa, mikä merkitsee 15–18 miljoonan euron kantorahatulojen vuosittaista lisäystä. Toimenpiteen valtiontaloudelliset vaikutukset ovat melko vähäiset, sillä luovutusvoittoveron huojennus on verovaikutuksiltaan muutamia miljoonia euroja negatiivinen.

Metsänomistajien neuvonta metsätilan omistusjärjestelykysymyksissä nähdään välttämättömänä ja siitä aiheutuu lisäkustannuksia. Osittain toimenpiteiden vaatima neuvonnan lisäys voidaan kuitenkin toteuttaa läpäisyperiaatteella muun neuvonnan rinnalla, ja osaksi tarvittava neuvonta toteutuu markkinaehtoisesti yritysten toimesta.

Toimenpiteiden tavoitteena on ehkäistä metsätilojen pirstoutumista ja kasvattaa metsätilojen kokoa sekä lisätä metsätaloudellista toimeliaisuutta yksityismetsissä. Metsätilojen suurempi koko ja taloudellisten ohjaustoimien nykyisiä toimia parempi kohdistuvuus antavat paremmat mahdollisuudet turvata monimuotoisuuden kannalta merkittävät kohteet ja keskittää hakkuut vähemmän arvokkaille alueille.

1 Johdanto

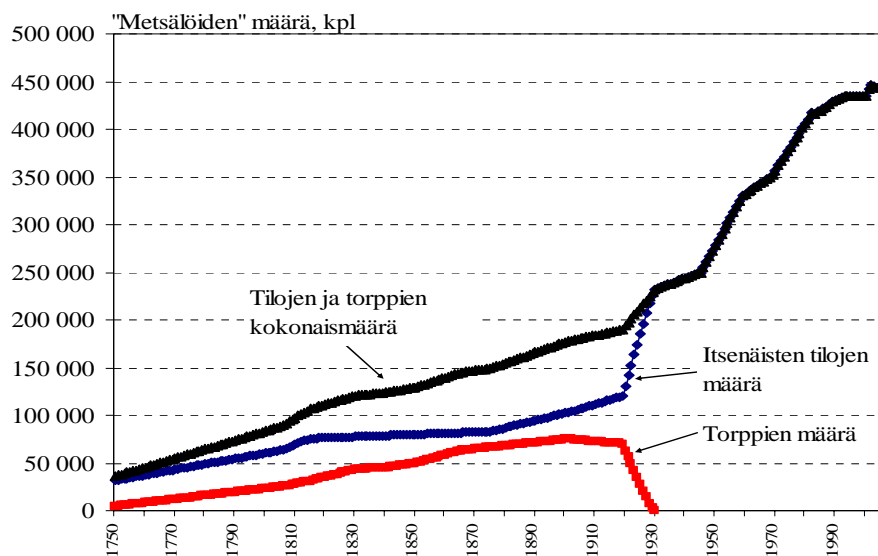
1.1 Yksityismetsien tilakoko ja omistusrakenne

Suomen yksityismetsänomistukselle on leimallista pienmetsätilavaltaisuus. Taustalla on asutuksen ja maanomistusolojen monisatavuotinen kehitys ja maareformit. Metsäteollisuuden merkitys alkoi kasvaa vasta 1860-luvun jälkeen ja sen merkitys oli yksityismetsien puunkäytössä vielä ennen 1900-luvun alkua suhteellisen vähäinen¹.

Käännekohtana metsätilojen määrän lisääntymisessä voidaan pitää vuotta 1918, jolloin eduskunta hyväksyi niin sanotun torpparilain. Metsätilojen määrää voidaan seurata pitkällä aikavälillä maatiilojen ja metsätilojen lukumäärien avulla (kuva 1). Juuri itsenäistyneessä Suomessa oli noin 120 000 itsenäistä maatilaa. Ensimmäisenä pirstoutumisjaksona 1918–1945 syntyi yli 130 000 uutta tilaa, joista itsenäistyneitä torppia oli hieman yli puolet. Toisella jaksolla 1945–1970 syntyi yli 105 000 uutta tilaa. Kolmas pirstoutumisjakso ajoittuu vuosiin 1970–2005, jolloin syntyi yli 85 000 uutta tilaa. Näistä merkittävä osa muodostui 1970-luvun aikana.

Maanomistusolojen kehityksen lopputuloksena Suomessa on nykyään hieman yli 440 000 yli kahden hehtaarin kokoista metsälöä – alueellisesti rajattua metsätilaa. Kun otetaan huomioon, että osalla tiloista on sama omistaja, vaikka kiinteistöt ovat eri puolilla Suomea, yli kahden hehtaarin metsätilakokonaisuuksia on viidennes vähemmän eli noin 345 000 kappaletta. Kuolinpesien ja yhtymien osakkaat mukaan lukien omistajia tiloilla on lähes 740 000².

Uuden metsätilakotilaston¹ mukaan samojen omistajien koko maassa omistaman metsätilakokonaisuuden keskikoko on noin 30 hehtaaria. Keskikoko ei ole vuosina 2006–2009 muuttunut, mutta kokojakauma on muuttunut siten, että sekä pieniä, alle 10 hehtaarin tiloja että suuria, yli 200 hehtaarin tiloja on tullut lukumääräisesti lisää (kuva 2). Metsätilakokonaisuuksien lukumäärä on näiden neljän vuoden aikana lisääntynyt noin tuhannella vuosittain.

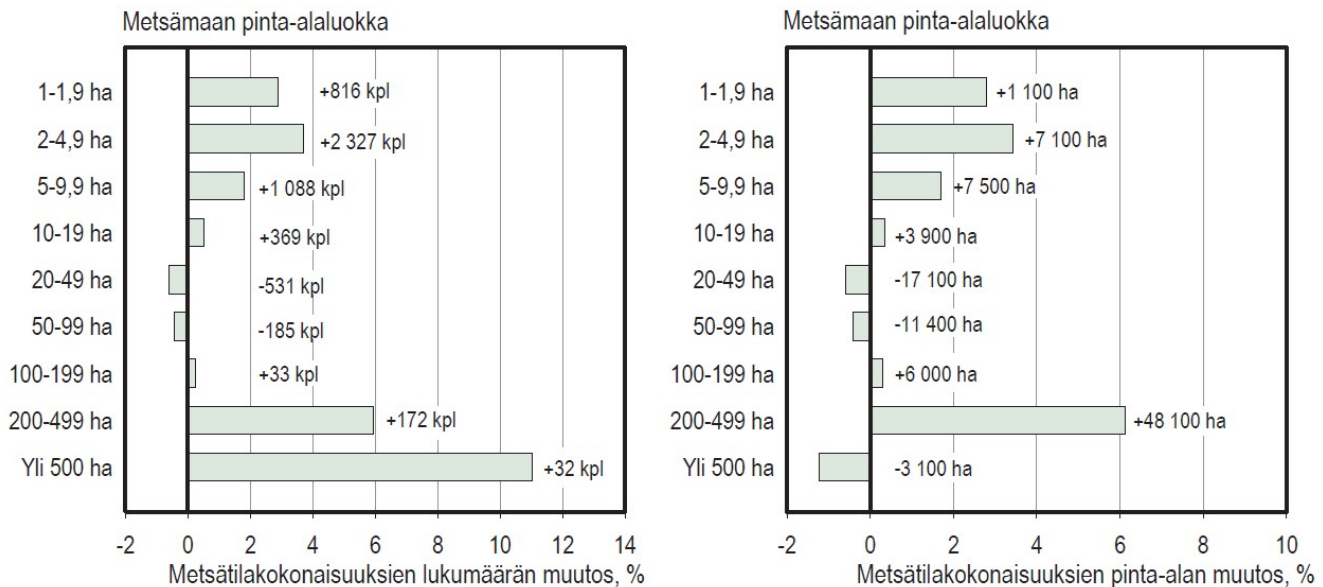


Kuva 1. "Metsälöiden" lukumäärän kehitys Suomessa vuosina 1750–2005.³

¹ Myllyntaus, T. & Mattila, T. 2002. Decline or increase? The standing timber stock in Finland, 1800–1997. *Ecological Economics* 41 (2002) 271–288.

² Hänninen, H. & Peltola, A. 2010. Metsämaan omistus 2006–2008. *Metsätilastotiedote* 28/2010; Hänninen, H. & Sevola, Y. 2010. Metsämaan omistus 2009. *Metsätilastotiedote* 48/2010.

³ Leppänen, J. 2008. Parcelisation of family forests in Finland. *Scandinavian forest Economics* No 42: 361–377.



Kuva 2. Metsätilakokonaissuuksien lukumäärän ja pinta-alan suhteelliset muutokset kokoluokittain vuosina 2006–2009. Numerot pylväiden päässä kertovat kappalemääräisen muutoksen. Lähde: Metla, Metsätilastotiedote 48/2010.

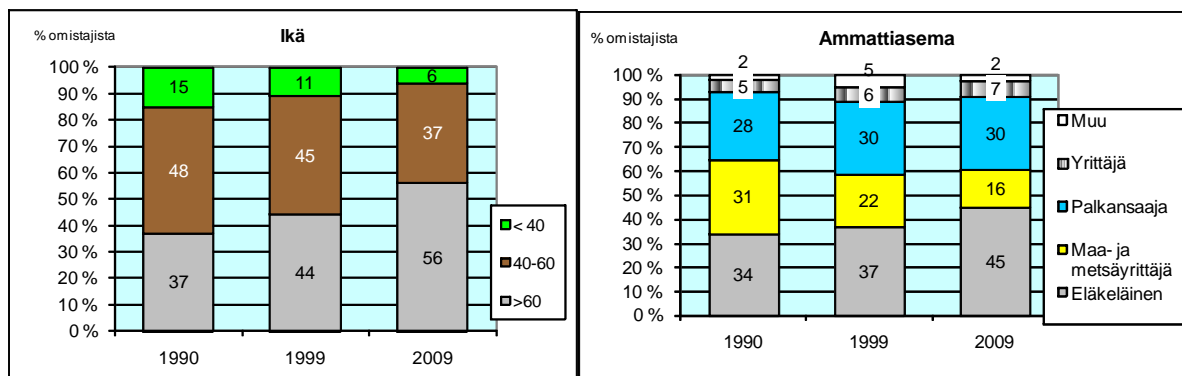
Metsätilakoon ohella metsätalouden harjoittamiseen vaikuttaa kiinteistö rakenne, toisin sanoen se, kuinka monessa erillisessä kappaleessa (rekisteritila, palsta) omistajan metsäomaisuus on, minkä muotoisia palstat ovat ja kuinka kaukana ne ovat toisistaan. Monin paikoin Suomessa, erityisesti länsirannikolla ja Pirkanmaan alueella, kiinteistö rakenne on hyvin pirstoutunut. Maanmittauslaitoksen arvion mukaan metsätilojen kiinteistö rakenteen eheyttämistarvetta on jopa noin neljällä miljoonalla hehtaarilla (liite 7).

Omistajanvaihdoksen yhteydessä metsätilakokonaisuus usein jaetaan. Pirstoutumisen mekanismeista saadaan käsitys tarkastelemalla metsätilan viimeisintä omistajanvaihdosta. Metlan tutkimuksen mukaan vuosina 1940–90 haltuun saaduista tiloista joka neljäs oli siirtynyt nykyiselle omistajalle jakautuneena. Alkuperäinen tila oli tällöin jaettu keskimäärin kolmeen osaan. Perintönä siirtyneistä metsätiloista peräti joka toinen oli ositettu, kun taas vanhemmilta tai sukulaisilta ostetuista vajaa viidesosa ja vapailta markkinoilta hankituista vain joka kymmenes. Osittaminen oli todennäköisintä niissä tapauksissa, joissa tilan käyttötarkoitus liittyi pääasiassa virkistykseen ja vapaa-aikaan, omistajan ammatti oli muu kuin maa- ja metsätalouden harjoittaja ja tila oli yhteisomistuksessa eli kuolinpesän tai yhtymän hallinnassa⁴. Omistajanvaihdosten yhteydessä metsätilojen ja omistajien lukumäärä usein siis lisääntyy ja samalla kiinteistö rakenne heikkenee.

Pienmetsätilavaltaisuuden ohella metsänomistuksessa leimallinen piirre on metsätilojen omistajanvaihdosten hitaus. Tämä selittyy paitsi väestön ikääntymisellä myös metsänomistuksen perintöluonteella ja metsätalouden pääomavaltaisuudella. Metlan Metsänomistaja 2010 –tutkimuksen mukaan noin 85 prosenttia metsänomistajista on saanut tilansa perintönä tai sukulaiskaupalla mutta vapailta markkinoilta vain 15 prosenttia. Metsätilan omistajan arvioidaan olevan keskimäärin noin 30 vuotta, kun tutkimushetkellä tila oli ollut nykyisessä omistuksessa keskimäärin 22 vuotta.

Omistajanvaihdosten hitaudesta johtuen metsänomistajat ovat ikääntyneet. Keski-ikä on noussut 60 vuoteen, ja yli 60-vuotiaiden osuus metsäomistajissa on kasvanut yli puoleen (56 %). Eläkeläiset ovat nousseet suurimmaksi metsänomistajaryhmäksi 45 prosentin osuudella, palkansaajia on vajaa kolmannes ja maaviljelijöiden osuus on supistunut alle kuudesosaan (kuva 3).

⁴ Ripatti, P. 1991. Ennakkotuloksia yksityismetsälöiden omistajanvaihdoksista ja osittamisesta. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 392; Ripatti, P. 1996. Factors affecting partitioning of private forest holdings in Finland. A logit analysis. Acta Forestalia Fennica 252.



Kuva 3. Metsänomistajien iän ja ammattiaseman kehitys 1990–2009. Lähde: Metla, Metsänomistajatutkimusten aineistot.

Kun ihmiset elävät aiempaa pitempään, omaisuuskin siirtyy yhä iäkkäämmille perillisille. Tilastokeskuksen varallisuustutkimuksen mukaan vuosijaksoilla 1990–94 ja 2000–04 selvästi eniten on kasvanut sellaisten perintöjä saaneiden kotitalouksien määrä, joissa viitehenkilön ikä on yli 55 vuotta. Alle 44-vuotiaiden perijöiden määrä on sen sijaan lievästi laskenut.⁵ Elinajan pidentyminen ja varallisuuden siirron myöhentyminen näkyvät myös metsänomistajakunnassa: metsänomistajiksi tullaan yhä vanhempina. Metsätilan perintönä saaneiden keski-ikä on 52 vuotta⁶.

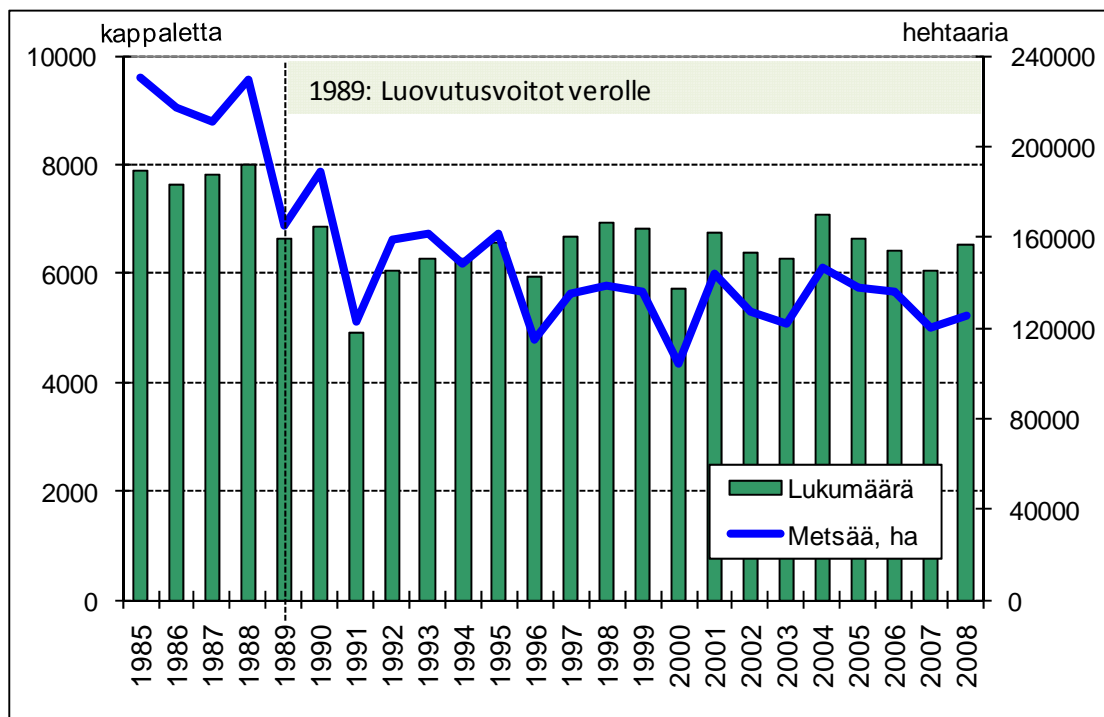
Monet nykyisistä metsänomistajaeläkeläisistä ovat taustaltaan maatalousyrittäjiä. Kun maatilat ovat olleet pääsääntöisesti pientiloja, ja maatilojen MYEL-eläkejärjestelmä tuli voimaan vasta vuoden 1970 alusta, maa- ja metsätaloudesta saadut MYEL-eläkkeetkin ovat monesti varsin pieniä. Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan vuonna 2007 eläkeläisistä pienituloisia, köyhyysuhan alaisia oli keskimäärin 16,6 prosenttia mutta maatalousyrittäjäeläkeläisistä lähes neljäsosa (24,1 %).⁷ Metsä merkitsee monelle eläkeläismetsänomistajalle lisäeläketurvaa. Epävarmuus eläketurvan riittävydestä on omiaan hidastamaan metsäomaisuuden siirtoa seuraavalle sukupolvelle. Tämä selittää verosäästöjen ohella myös yleistynyttä käytäntöä pidättää hallintaoikeus metsätilaan, vaikka omistusoikeus siirretäänkin perillisille. Menettely vaikeuttaa oleellisesti uuden metsänomistajan mahdollisuuksia hyödyntää metsätilaa.

Vain noin kuudesosa metsänomistajista on hankkinut metsätilansa tai pääosan siitä vapailta markkinoilta. Monet metsänomistajista ostaisivat lisää metsää, mutta tarjontaa ei ole riittävästi. Vielä 1980-luvulla metsämaata vähintään yhden hehtaarin käsittäviä kiinteistökauppoja tehtiin yli 8 000 vuodessa, mutta 1990-luvulle tultaessa määrä putosi noin 6 400 kauppaan vuodessa (kuva 4). Metsäpinta-alan suhteen muutos oli vielä suurempi, sillä noin 220 000 hehtaarin tasolta pudottiin noin 130 000 hehtaariin. Muutos liittyy maatilojen sukupolvenvaihdoskauppojen vähenemiseen 1990-luvulla ja maa- ja metsätalouden kauppojen luovutusvoittojen säätämiseen verollisiksi vuodesta 1989 alkaen. 1990-luvun puolivälin jälkeen kauppojen lukumäärissä tai pinta-aloissa ei ole havaittavissa muutosta. Kaupan olleiden kiinteistöjen keskikoko oli 26 hehtaaria vuosina 1985–95, mutta on sen jälkeen laskenut 20 hehtaariin.

⁵ Korhonen, A. 2007. Perintö- ja lahjaverotus. Näkökulmia talousteoriasta, maailmalta ja Suomesta. Vatt-keskustelu-aloitteita 411.

⁶ Metla, Metsänomistaja 2010 –tutkimusaineisto.

⁷ Tulonjakotilasto 2007. 2009. Tilastokeskus. Pienituloisuus määritellään kotitalouksien kulutusyksikköä kohti lasketun käytettävissä olevan vuositulon perusteella: talous luokitellaan pienituloiseksi, jos sen tulot ovat jääneet vähäisemmiksi kuin 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien tulojen mediaanista. Tällä tavoin määritelty pienituloisuuden yläraja oli noin 13 100 euroa yhden henkilön kotitaloudessa vuonna 2007. Pienituloisia henkilöitä luonnehditaan köyhyysuhan alaisina oleviksi.



Kuva 4. Metsää vähintään yhden hehtaarin sisältävien kiinteistökauppojen lukumäärä ja metsäala 1985–2008. Kaupat sisältävät myös ns. sukulaiskaupat. Lähde: Maanmittauslaitos.

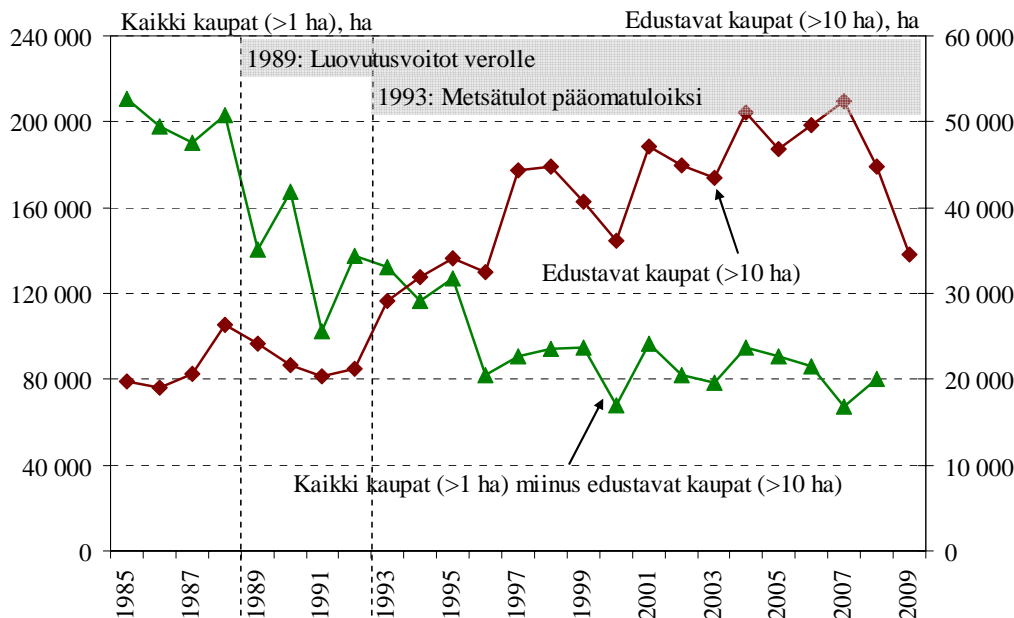
Samalla aikavälillä niin sanottujen edustavien⁸ yli 10 hehtaarin metsätilakauppojen määrä on yli kaksinkertaistunut 1980-luvun 20 000 hehtaarista lähes 50 000 hehtaariin 2000-luvulle tultaessa (kuva 5). Edustavien kauppojen osuuden lisääntyminen on yhteydessä vuoden 1993 metsäverouudistukseen, jolloin metsätulot säädettiin pääomatuloiksi. Edustavien metsätilakauppojen lisääntyminen tarkoittaa sitä, että tiloja lohkotaan aikaisempaa useammin erillisiksi yksinomaan joko metsää, peltoja tai rakennuksia ja tontteja käsittäviksi kiinteistöiksi, jotka jakautuvat kiinteistömarkkinoilla eri omistajien käsiin. Myös isompia metsätiloja jaetaan pienemmiksi, jolloin niistä saadaan korkeampi kokonaishinta. Metsätilan hintapyynnön on todettu laskevan noin kuusi euroa hehtaarilta pinta-alan kasvaessa.⁹ Toteutuneen kauppahinnan riippuvuutta tilan koosta havainnollistaa taulukko 1.

Taulukko 1. Erikokoisista metsätiloista maksettu kauppahinta vuonna 2009. Lähde: Metla, Metinfo.

Metsätilan koko	Keskikoko, ha	Keskihinta, €/ha	Mediaanihinta, €/ha
2-5 ha	3,4	3 185	2 386
5-10 ha	7,2	2 691	2 293
Yli 10 ha	29,7	2 234	1 886
Kaikki	18,3	2 559	2 052

⁸ Edustavilla metsäkiinteistöjen kaupoilla tarkoitetaan koko kiinteistön tai määrällään kauppaa, joka ei ole sukulaisten välinen, kohde on rakentamaton, kaupassa ei ole pidätetty eläkeoikeutta eikä luovutus sisällä irtaimistoa.

⁹ Tilli, T., Pyykkönen, P., Kataja, J-P. & Suihkonen, L. 2008. Metsäkiinteistöjen markkinat ja hintoihin vaikuttavat tekijät. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja nro 212.



Kuva 5. Edustavien yli 10 hehtaarin metsäkiinteistökauppojen pinta-ala (1985–2009) ja metsää vähintään yhden hehtaarin sisältävien kiinteistökauppojen pinta-ala vähennettynä edustavien kauppojen pinta-alalla vuosina 1985–2008. Lähde: Metla, Metinfo ja Maanmittauslaitos.

Edustaviin kauppoihin keskittyneiden metsätilakauppatutkimusten perusteella tiedetään, että metsää ostaneista 80 prosenttia on entuudestaan metsänomistajia. Lisäksi lähes 60 prosenttia metsää ostaneista asuu samassa kunnassa ostetun metsän kanssa.¹⁰ Markkinapohjainen tilakauppa toimii siten pirstoutumisen vastavoimana. Tilakauppa rahoitetaan usein hakkuilla. Vuosina 2006–2007 metsätilan ostaneet myivät puuta keskimäärin 400 eurolla ostettua hehtaaria kohden, kun vuonna 2007 kaikki metsänomistajat keskimäärin myivät noin 190 eurolla hehtaaria kohden.¹¹ Vuosi 2007 oli puukaupassa poikkeuksellinen, kun sekä kantohinnoissa että markkinahakkuissa tehtiin ennätykset.¹²

Metsänomistuksen rakennemuutoksen ennakoitaan jatkuvan likimain samankaltaisena kuin aikaisemmin¹³, ellei kehitykseen pyritä vaikuttamaan erilaisin politiikkakeinoin. Koska perinnöt saadaan yhä vanhempina metsänomistajien ikääntyminen jatkuu, mikä merkitsee eläkeläisten osuuden kasvamista. Maanviljelijöiden osuus supistuu edelleen mutta todennäköisesti hieman aiempaa hitaammin. Kaupunkilaisten ja etämetsänomistajien osuus metsänomistajissa puolestaan lisääntyy.

Niin sanotut suuret ikäluokat, vuosina 1945–50 syntyneet, omistavat metsistä lähes viidenneksen ja heitä on omistajista myös viidennes. Tämän suhteellisen lyhyellä aikavälillä syntyneen joukon omaisuus siirtynee seuraavalle sukupolvelle suurelta osin 2020-luvulla. Se merkinnee metsäomistajakunnassa rakennemuutoksen kiihtymistä, kun kaupungeissa syntyneet alkavat kasvavassa määrin periä metsiä. Metsänomistajien keski-ikää tämäkään ei merkittävästi laske, ellei omaisuutta siirretä yli sukupolven lapsenlapsille.

Metsätilojen ostoilmoitusten perusteella pienten harrastusluonteisten metsätilojen kysyntä on lisääntymässä, mikä heijastuu niiden tarjontaan. Toisaalta pieniä tiloja muodostuu perinnönjaoissa.

¹⁰ Hannelius, S. 2008. Metsätiloja ostaneiden muotokuva. Teoksessa: Metsäsektorin suhdannekatsaus 2008-2009. Metsäntutkimuslaitos. Ss. 64-66; ks. myös Hannelius, S. 1997. Metsäsijoittajan muotokuva. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 673.

¹¹ Hannelius, S. 2008. Metsätiloja ostaneiden muotokuva. Teoksessa: Metsäsektorin suhdannekatsaus 2008-2009. Metsäntutkimuslaitos. Ss. 64-66; Metla, Metsänomistaja 2010- tutkimuksen aineisto.

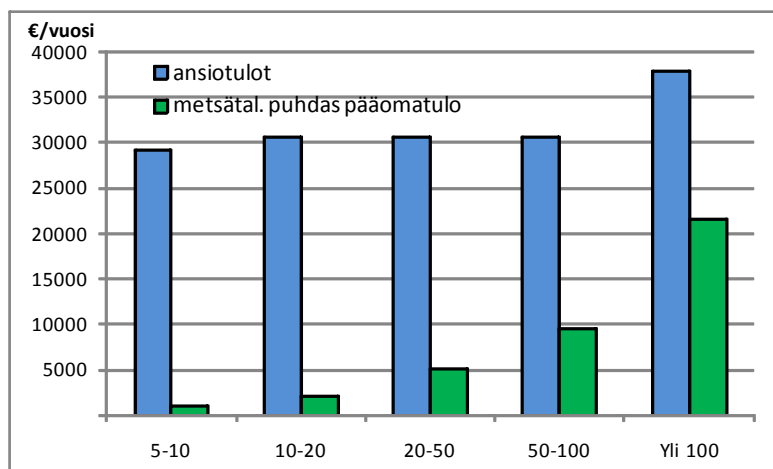
¹² Metsäsektorin suhdannekatsaus 2007–2008. Metsäntutkimuslaitos.

¹³ Karppinen, H. & Ahlberg, M. 2008. Metsänomistajakunnan rakenne 2020: yleiseen väestömuutokseen perustuvat ennustemallit. Metsätieteen aikakauskirja 1/2008: 17-32.

Tilakoon kehityksen kannalta on myönteistä, että suurten metsätilojen määrä on myös lisääntymässä, kun osa metsänomistajista aktiivisesti kasvattaa metsäomaisuuttaan. Edellä mainittu kehitys pieniin ja suuriin tiloihin tapahtuu tilastojen valossa kuitenkin keskikokoisten tilojen vähentymisen kautta.

1.2 Metsätaloudellinen käyttäytyminen ja tilakoko

Pienmetsätilavaltaisuudesta – noin 60 prosenttia metsätiloista on alle 20 hehtaaria – johtuen metsätulot merkitsevät valtaosalle metsänomistajista satunnaisia lisätuloja säännöllisen palkka- tai eläketulon rinnalla. Pienillä metsätiloilla puunmyyntitulot jäävät suhteessa vähäisiksi sekä metsänomistajan muihin tuloihin että suurempiin metsätiloihin nähden. Tämä käy hyvin ilmi kuvasta 5, jossa on tarkasteltu metsänomistajakotitalouksien ansiotuloja ja metsätalouden puhdasta pääomatuloa erikokoisilla metsätiloilla vuonna 2007. Vaikka vuosi 2007 oli sekä puukauppamääriltään että kantohinnoiltaan poikkeuksellisen hyvä, pienillä 5–20 hehtaarin metsätilan omistajilla metsätalouden puhdas pääomatulo oli keskimäärin 1 000–2 000 euron luokkaa, mikä oli noin viisi prosenttia kyseisen vuoden ansiotuloista.



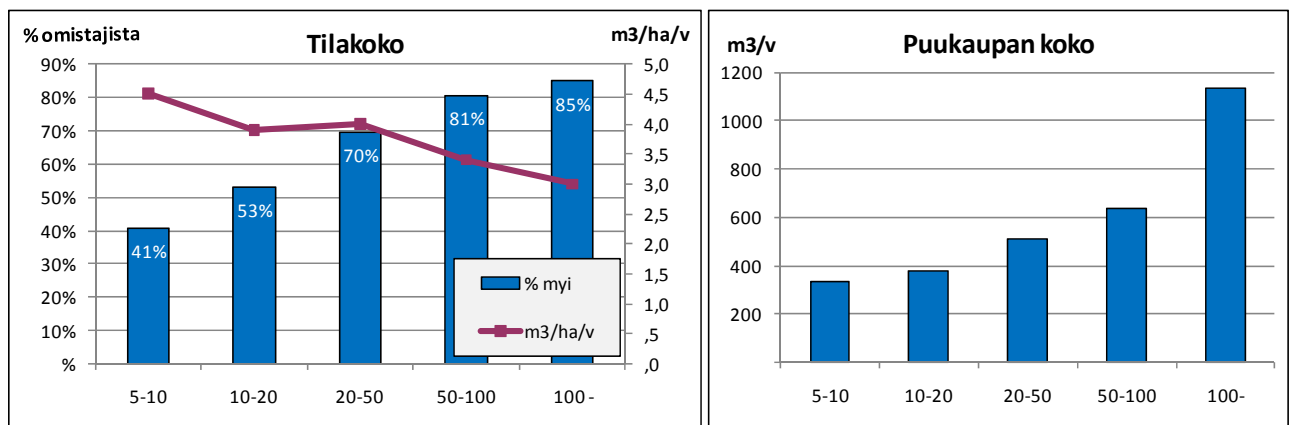
Kuva 6. Metsänomistajakotitalouden veronalaiset ansiotulot ja metsätalouden puhdas pääomatulo vuonna 2007 metsäpinta-alan suhteen. Lähde: Metla, Metsänomistaja 2010 –tutkimuksen aineisto.

Pieni metsätilakoko johtaa väistämättä siihen, että puukauppa on verrattain harvinainen tapahtuma. Kuvasta 7 havaitaan, että pienten, alle 10 metsähehtaarin tilojen omistajista noin 40 prosenttia on tullut puumarkkinoille viiden vuoden aikana, kun vastaavana ajanjaksona yli 50 hehtaaria omistavista puukaupan on tehnyt runsas neljä viidesosaa. Pienten metsätilojen omistajia ei kuitenkaan voi arvostella siitä, että he eivät käyttäisi metsiensä hakuumahdollisuuksia, sillä metsähehtaaria kohden he ovat hakanneet metsiään voimakkaammin kuin isompien tilojen omistajat. Puukaupan koko jää kuitenkin väistämättä selvästi pienemmäksi kuin suurempien tilojen omistajilla. Tämä heijastuu puunhankinnan kustannuksiin ja metsätalouden kannattavuuteen.

Toisaalta pienillä metsätiloilla on suhteessa vähemmän pääomaa sidottuna puuntuotantoon kuin suurilla metsätiloilla. Tällä ja puukauppatulojen pienuudella on merkitystä myös silloin, kun metsänomistaja vertaa metsän eri käyttömuotoja, kuten puuntuotantoa ja virkistyskäyttöä toisiinsa. Tutkimusten mukaan virkistys tilan pääkäyttömuotona onkin pienillä tiloilla yleisempää kuin suurilla metsätiloilla.¹⁴ Keskimääräistä suuremman metsätilan omistajat myös kokevat tilan kannattavuuden usein parempana kuin pientilan omistajat.¹⁵

¹⁴ Karppinen, H., Hänninen, H. & Ripatti, P. 2002. Suomalainen metsänomistaja 2000. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 852.

¹⁵ Tilli, T., Rämö, A-K., Maidell, M., Toivonen, R. & Kärki, R. 2009. Metsänomistajien näkemyksiä metsätalouden kannattavuudesta ja puun tarjonnasta vuoteen 2015. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 213.



Kuva 7. Puukaupan vuosina 2004–08 tehneiden metsänomistajien osuus ja puunmyyntimäärä keskimäärin (m³/ha/v) sekä puukaupan koko vuodessa puuta myyneillä. Lähde: Metla, Metsänomistaja 2010-tutkimuksen aineisto.

Metsätilakoon ohella merkittävä vaikutus metsätaloudelliseen aktiivisuuteen on metsänomistajien ikääntymisellä. Metsänomistajien rakennepiirteistä ainoastaan iän on todettu merkitsevästi vaikuttavan puuntarjontaan: iäkkäät metsänomistajat tekevät puukauppaa harvemmin ja myyvät vähemmän kuin nuoret metsänomistajat.¹⁶ Ikääntyvän metsänomistajakunnan kulutustarpeet ovat nuoria vähäisemmät, joten puunmyyntituloille ei välttämättä ole akuuttia tarvetta tai ainakin kauppa on helpommin siirrettävissä kantohintatason mukaan. Hakkuista voidaan tästä syystä myös pidettyä kokonaan ja esimerkiksi kartuttaa lapsille runsaampaa perintömetsää. Toisaalta ikääntyminen vähentää ihmisten työkykyä, mikä näkyy metsien hoidon puutteina ja omatoimisten metsänhoitotöiden vähentymisenä.¹⁷ Metsänomistajien ikääntymisellä on näin vaikutuksia sekä metsäteollisuuden puun saantiin että metsätalouden kannattavuuteen. Metsänomistuksen ikääntymisen ennakoidaan jatkuvan, sillä perinnöt saadaan yhä vanhempina.

Yksityismetsien merkitys elinkeinolämälle on suuri, sillä metsäteollisuus hankkii yli 80 prosenttia kotimaisen puun tarpeestaan yksityishenkilöiden omistamista metsistä. Pienmetsätilavaltaisuus ja tilojen heikko kiinteistö rakenne lisäävät erityisesti puunhankinnan, mutta osittain myös metsien hoidon kustannuksia heikentäen näin metsätalouden kannattavuutta. Se että puunmyyntitulot ovat useimmille metsäomistajille satunnaisia lisätuloja, lisää puukaupan herkkyyttä hintavaihteluille. Pieni metsätilakoko ei myöskään kannusta hankkimaan metsätalouden harjoittamisessa tarvittavaa osaamista ja ammattitaitoa. Suurten, säännöllisesti puukauppaa tekevien metsätilayrittäjien määrä on suhteessa kaikkiin metsänomistajiin vähäinen. Yli 500 hehtaaria käsittäviä metsätilakokonaisuuksia oli vuonna 2009 hieman alle 300 kappaletta. Niiden metsäpinta-ala oli neljännesmiljoona hehtaaria, mikä on noin kaksi prosenttia yksityismetsien pinta-alasta.¹⁸

Metsänomistajien kannalta metsätilakoon kasvattamisella tavoitellaan metsätalouden kannattavuuden parantamista. Suurempi tilakoko mahdollistaa puuntuotantoon perustuvan yrittäjyyden ja tarjoaa myös paremmat mahdollisuudet muiden metsään liittyvien palveluiden, kuten elämys- ja matkailupalveluiden sekä maisema- ja suojeluarvojen tuottamiselle.

¹⁶ Kuuluvainen, J. 1989. Nonindustrial private timber supply and credit rationing. Microeconomic foundations with empirical evidence from the Finnish case. Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för skogsekonomi. Raportt 85.; Kuuluvainen, J., Karppinen, H. & Ovaskainen, V. 1996. Landowner objectives and nonindustrial private timber supply. Forest Science 42(3): 300-309.; Karppinen, H., Hänninen, H. & Ripatti, P. 2002. Suomalainen metsänomistaja 2000. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 852.

¹⁷ Koho, R., Hänninen, H., Karppinen, H. & Ovaskainen, V. 2004. Omatoimisuus metsätaloudessa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 912.; Koskela, T. & Karppinen, H. 2005. Metsänuudistumisen viivästymisen syyt yksityistiloilla. Metsätieteen aikakauskirja 3/2005: 323–334.; Ovaskainen, V., Hänninen, H., Mikkola, J. & Lehtonen, E. 2006. Cost-sharing and private timber stand improvements: A two-step estimation approach. Forest Science 52(1): 44-54.

¹⁸ Hänninen, H. & Sevola, Y. 2010. Metsämaan omistus 2009. Metsätilastotiedote 48/2010.

Metsätalouden kannattavuutta kyetään kuitenkin nykyään seuraamaan varsinkin tilatasolla puuteellisesti. Varmimmin tiedetään, että pieni ja pirstoutunut metsätilakoko lisää puuntuotannon ja puunkorjuun yksikkökustannuksia sekä hankaloittaa metsäteiden ja -ojitusten tekoa. Metsänomistajien metsätaloudellinen aktiivisuuden yhtenä taustatekijänä on joko metsänomistuksen todellinen tai koettu kannattavuus ja rahoituksen riittävyys. Näihin tekijöihin on pyritty vaikuttamaan metsänhoitoyhdistysten ja metsäkeskusten tarjoamalla neuvonnalla ja ammattiavulla sekä metsänhoitotöiden ja metsänparannusten julkisella rahoituksella.

1.3 Metsänomistukseen kohdistunut rakennepoliitiikka

Suomessa on ollut hyvin vähän yksityishenkilöiden metsänomistukseen kohdistuvaa rakennepoliittista sääntelyä. Vuonna 1997 kumottu maanhankintaoikeuslaki (391/1978) suosi aktiivimaatiloja vapaille markkinoille tulleen metsämaan hankinnassa, ja valtio on tukenut aktiivimaatilojen liisamaanhankintoja myös lainoituksella ja korkotuella.

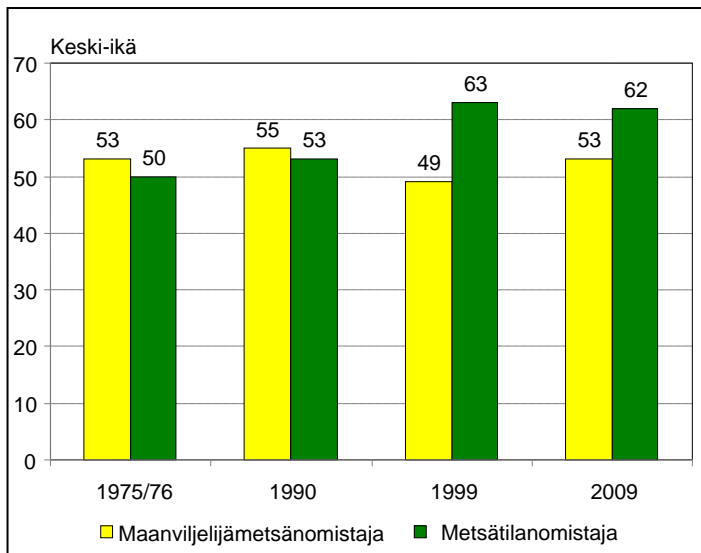
Perintö- ja lahjaverolain (1940/378) vuonna 1979 voimaan tulleet sukupolvenvaihdospykälät (nykyinen PerVL 55–57) voidaan katsoa rakennepoliittiseksi tueksi aktiivimaatilojen metsänomistukselle, sillä maatiloilla veron perusteena käytettiin ensin verotusarvoa ja vuodesta 2004 alkaen verotusarvon 40 % osuutta, kun peltoa viljelemättömillä metsätiloilla veron perusteena käytetään käypää arvoa. Toisaalta metsän osalta perintö- tai lahjaveroa määrättäessä käyväksi arvoksi katsottiin 1970-luvulla pääsääntöisesti verotusarvo. Siirtymä käypiin arvoihin käynnistyi vasta myöhemmin, erityisesti maa- ja metsätalouden luovutusvoittojen tultua veronalaisiksi vuonna 1989.

Perintö- ja lahjaveron huojennuksen merkitystä kuvaa maanviljelijämetsänomistajien keski-ikä kehitys verrattuna muihin, ns. metsätilanomistajiin (kuva 8). Viljelijämetsänomistajien keski-ikä on pysynyt 1970-luvun puolivälistä lähtien likimain samana, noin 50 vuodessa, kun taas metsätilanomistajien keski-ikä on noussut runsaalla kymmenellä vuodelle yli 60 vuoden. Metsänomistuksen rakennemuutoksen myötä pää- ja sivutoimisten maanviljelijöiden sukupolvenvaihdoshuojennus koskee enää vajaata 20 prosenttia metsänomistajista, mikä vastaa 30 prosenttia metsämaan alasta.

Ainoa rakennepoliittinen toimenpide, joka koskee suurempaa joukkoa yksityisiä metsänomistajia on vuonna 1993 metsäverojärjestelmän uudistuksen yhteydessä käyttöön otettu metsävähennys (TVL 1992/1535, 55 §). Kun metsän hankintamenosta osa on vähennyskelpoista puun myyntitulon verosta, se toimii kannusteena metsämaan hankkimiselle. Metsäverotuksen siirtymäkaudella 1993–2005 metsävähennys ei koskenut pinta-alaverotukseen jääneitä, mutta on vuodesta 2006 alkaen koskenut myös heitä. Vuonna 2008 metsätilojen sukupolvenvaihdosesityksestä luopumisen yhteydessä metsävähennysoikeutta laajennettiin kiinteistökohtaiseksi sekä nostettiin metsävähennyspohjaa 50:stä 60 prosenttiin metsän hankintamenosta. Laajennukset lisäsivät metsävähennyksen rakennepoliittista merkitystä.¹⁹

Myös yhteismetsälain uudistus vuonna 2003 voidaan lukea metsänomistuksen rakennepoliittiseksi keinoksi. Ensimmäiset yhteismetsät perustettiin isojaon yhteydessä 1880-luvulla Pohjois-Suomeen. Pienten metsätilojen muodostamisen sijaan tiloille muodostettiin yhteisetuus kiinteistöjen yhteisesti omistamaan metsäalueeseen. Yhteismetsiä perustettiin myös 1920–30 -luvulla, mutta merkittävin osa niistä perustettiin 1940–50 -luvulla, kun siirtoväkeä asutettiin. Yhteismetsien lukumäärä oli 2000-luvun alussa 135 ja kokonaispinta-ala noin 500 000 hehtaaria.

¹⁹ Pilhjerla, K. 2010. Metsävähennys. Merkittävän metsäpoliittisen välineen vero-oikeudellinen perusta. Metsätieteen aikakauskirja 4: 510-520.

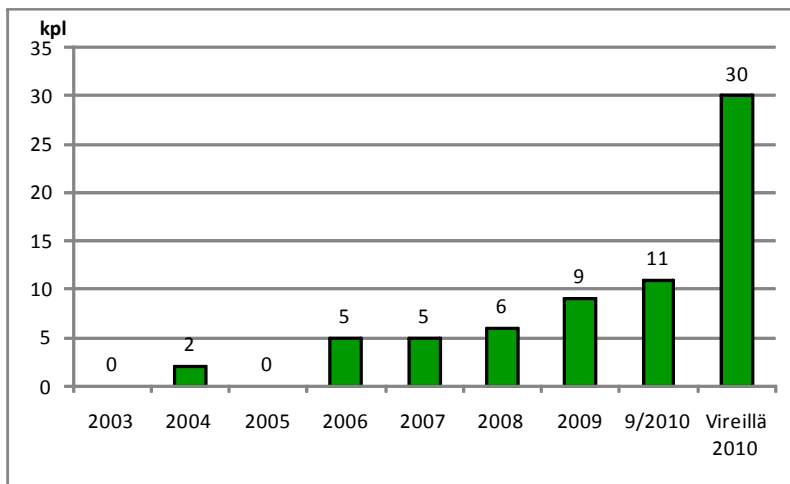


Kuva 8. Maanviljelijä- ja metsätilanomistajien keski-ian kehitys. Lähde: Metla, Metsänomistaja 2010 –tutkimuksen aineisto ja edeltävät metsänomistajatutkimukset.

Vuoden 2003 yhteismetsälain (109/2003) uudistuksen tavoitteena oli edistää uusien yhteismetsien perustamista ja uusien osakkaiden liittymistä olemassa olevaan yhteismetsään sekä vähentää yhteismetsiin liittyvää sääntelyä. Uuden lain mukaan yhteismetsän voi perustaa kuka tahansa metsäkiinteistöjä omistava, kun aiemmin yhteismetsiä perustettiin viranomaisaloitteesta. Yhteismetsän perustamiskustannukset kattaa valtio ja yhteismetsään liittymistä ei ole veroseuraamuksia. Yhteismetsät maksavat puunmyyntituloista veronsa yhteisöverokannan mukaan.

Yhteismetsät eivät kuitenkaan herättäneet maanomistajien kiinnostusta, ja vuoden 2007 loppuun mennessä oli perustettu vain 12 uutta yhteismetsää (kuva 9). Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta totesi lokakuussa 2007, ettei yhteismetsälain uudistukselle asetettuja tavoitteita uusien yhteismetsien perustamisesta ja uusien osakkaiden liittymisestä ole saavutettu. Epäkohtina nähtiin mm. yhteismetsään liittymisen peruuttamattomuus ja äänivaltakysymys osakaskunnan kokouksissa. Vuonna 2007 yhteismetsälain näihin kohtiin tehtiin muutos ja lakia hienosäädettiin muutoinkin. Myös ammattilaisilla on ollut yhteismetsien perustamiskysymyksiin ja neuvontaan liittyvää osaamisvajetta.

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio perusti yhteismetsätoimintaa esittelevät verkkosivut vuonna 2007, ja Maanmittauslaitos, metsäkeskukset ja Tapio käynnistivät vuoden 2009 alussa puoli-toistavuotisen tiedotuskampanjan, jolla paitsi pyrittiin herättämään asiassa kiinnostusta myös kouluttamaan yhteismetsäasioista vastaavia viranomaisia. Lakimuutosten ja tiedotuksen myötä metsänomistajien kiinnostus yhteismetsien perustamiseen on herännyt. Lakiuudistuksen jälkeen vuoden 2009 syyskuun loppuun mennessä on perustettu kaikkiaan 38 uutta yhteismetsää ja lisäksi 30 yhteismetsän toimitusprosessi pantu vireille (kuva 9). Vanhoihin yhteismetsiin oli vuoden 2009 loppuun mennessä liitetty osakkuuksia vastaan metsätiloja kuitenkin vain 43 kappaletta.



Kuva 9. Yhteismetsien perustaminen yhteismetsälain uudistuksen jälkeen vuosina 2003–10. Lähde: Maanmittauslaitos.

1.4 Metsätilakokokysymyksen käsittely aiemmin

Metsätilojen pieni koko, pirstoutuminen ja heikko kiinteistö rakenne sekä sukupolvenvaihdosten hitaus ovat herättäneet huolta useasti aiemminkin. Moni työryhmä on etsinyt keinoja metsätilakoon kasvattamiseksi ja sukupolvenvaihdosten helpottamiseksi. Oheen on poimittu runsaan 40 vuoden ajalta muutaman keskeisimmän työryhmän ehdotukset ja arvioitu ehdotusten toteutumista.

Metsätalouden edistämisrahaston hallitus kiinnitti 1968 huomionsa metsälöiden pienen koon haittoihin metsätalouden harjoittamisessa ja rahoitti ns. *metsälönkokotoimikuntaa*, joka päätyi kehittämissuosituksissaan kahteen pääkeinoon: metsänomistajien yhteistoimintaan ja kiinteistö rakenteen parantamiseen.²⁰ Pirstoutumisen ehkäisemiseksi toimikunta ehdotti 1) osittamisrajoituksia siten, että puuntuotantokyvyttään alle 500 kuutiometrin metsätilojen muodostaminen estettäisiin, 2) lainansaantimahdollisuuksien parantamista perintö- ja sisarusuuksien lunastamiseksi, 3) uusjakojen ja tilusvaihtojen edistämistä valtion maapankkitoimintaa lisäämällä sekä leimaveron poistamista metsäalueiden vaihtoja koskevissa luovutuksissa, 4) kiinteistöjen tarjonnan lisäämistä lainansaantimahdollisuuksia parantamalla ja luovutusvoittoverosta (satunnaisen voiton verosta) luopumista, silloin kun kiinteistön myynti edistää suuruusrationalisointia, 5) metsien yhteisomistuksen edellytysten parantamista muuttamalla osakeyhtiömuodossa olevan yhteisön metsätulojen verotus yhtiökohtaisesta osakaskohtaiseksi, poistamalla leimavero kiinteistöjä liitettäessä yhtiöön ja vapauttamalla metsäosakeyhtiöön liittyneet metsänomistajat metsänhoitoyhdistysmaksusta kokonaan.

Metsälönkokotoimikunnan ehdotuksista ei ole sellaisenaan toteutunut kuin tilusvaihtojen leimaverovapaus tilusjärjestelyjen yhteydessä.

Talousneuvoston vuonna 1983 asettama *Metsä 2000 –ohjelmajaosto* nosti esille metsälöiden pirstoutuminen ja metsäalojen keskikoon pienenemisen, joiden nähtiin vaikeuttavan puuntuotantoa ja puuhuoltoa. Ohjelmajaosto esitti loppuraportissaan²¹ tavoitteeksi metsänomistusolojen kehittämisen niin, että metsälöiden pieneneminen pysähtyy ja keskikoko alkaa suurentua pitkällä aikavälillä. Toimenpiteiksi jaosto esitti 1) osittamisrajoitusta siten, että 10 hehtaaria pienempien metsätilojen syntyminen estettäisiin, 2) maanhankintaoikeuslain (391/1978) tarkistamista siten, että se mahdollistaisi metsämaan lisähankinnan, 3) sukupolvenvaihdos- ja luopumiseläkejärjestelmien

²⁰ Metsälön koko ja metsätalouden rationalisointi. Metsälönkokotoimikunnan mietintö. 1970. Helsingin yliopiston metsäteknologian laitos. Tiedonantoja N:o 6.

²¹ Metsä 2000 –ohjelma. 1985. Talousneuvosto.

kehittämistä metsätilojen perinnönjakojen nopeuttamiseksi, 4) metsätalousyrittäjyyden edellytysten parantamisen mm. maatilalainoituksella, 5) uusjakojen ja tilusvaihtojen edistämistä sekä suurusrationalisointia tukevaa valtion välitystoimintaa (maapankki), ja 6) vaihtoehtoisten yhteisomistusmuotojen, erityisesti yhteismetsien kehittämistä omistusmuotona.

Metsä 2000-ohjelman tilakokoa koskevista ehdotuksista ei sellaisenaan toteutunut mikään, mutta myöhemmin maanhankintaoikeuslaki kumottiin asteittain sen kehittämisen sijaan 1990-luvun lopulla.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 1994 *Metsätaloustilojen perinnönjakotyöryhmän*²², jonka tuli selvittää, onko tarpeen ja miten muuttaa perintökaaren 25 lukua ja muita säännöksiä, jotta 25 lukua voitaisiin soveltaa sellaisiin kuolinpesiin, joiden osakkaista yksi tai useampi voisi saada toimeentulonsa metsätaloudesta. Työryhmä esitti, että soveliaalla tilanpidonjatkajalla olisi oikeus vaatia, että jäämistöön kuuluva yksinomaan metsätalouteenkin käytettävä elinkelpoinen maatila sisällytettäisiin jakamattoman hänen osuuteensa. Myös ne metsätalouteen käytettävät tilat ja tilanosat, jotka eivät yksinään, mutta yhdessä jatkajan tai hänen puolisonsa omistamien tilojen kanssa muodostavat metsätalouteen suuntautuvan elinkelpoisen tilan, tulisi voida sisällyttää jakamattomana hänen osuuteensa. Metsätilan lunastushinnaksi työryhmä esitti vähintään 75 prosenttia sen maapohjan ja puuston käyvästä hinnasta. Esitykseen liittyi myös perintökaareen tehtäviä metsätalouden käsitelmäritelmä.

Työryhmän esityksiä perintökaaren 25 luvun muutoksiksi ei toteutettu.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 1998 *Metsän yhteisomistusmuotojen kehittämistyöryhmän*²³, jonka tehtävänä oli 1) selvittää metsän nykyisten yhteisomistusmuotojen epäkohdat, 2) selvittää tarve ja mahdollisuudet kehittää nykyisiä yhteisomistusmuotoja tai uusia metsänomistajia kiinnostavia metsätalouden harjoittamismuotoja, ja 3) selvittää mahdollisuudet ehkäistä metsien pirstoutumista myös muilla keinoilla sekä tehdä kaikkiin edellä mainittuihin kohtiin liittyviä kehittämissuhteita.

Työryhmä ei pitänyt tarpeellisena kokonaan uusien yhteisomistusmuotojen kehittämistä. Kehittämissuhteet koskivat verotusyhtymää, yhteismetsää ja osakeyhtiötä sekä niiden muodostamiseen liittyviä kannustimia. Eräitä yhteisomistussuhteita koskevaan lakiin esitettiin muutosta, joka mahdollistaisi yhtymissä enemmistö päätökset. Varainsiirtoverolakia ja tuloverolakia esitettiin muutettavaksi siten, ettei yhteismetsien perustamisesta ja osakkaaksi liittymisestä synny mahdollista varainsiirtovero- ja luovutusvoittoverovelvollisuutta. Osakeyhtiöille esitettiin vastaavat verohelpotukset. Yhteismetsälakiin esitettiin muutoksia, jotka mahdollistavat osuuksien vapaan luovuttamisen ja parantavat yhteismetsän toiminnan ja hallinnon edellytyksiä. Työryhmä katsoi yhteisomistuksen olevan metsänomistajille siinä määrin vieras ajatus, ettei siihen ryhdytä ilman taloudellisia kannusteita ja ohjausta. Lisäksi työryhmä ehdotti perintö- ja lahjaverolakiin sukupolvenvaihdoshuojennusta myös metsätilalla.

Työryhmän ehdotuksista on toteutunut yhteismetsälain (109/2003) uudistus vuonna 2002.

²² Metsätaloustilojen perinnönjakotyöryhmän muistio. 1994. Työryhmämuistio MMM 1994:26.

²³ Metsän yhteisomistusmuotojen kehittämistyöryhmän muistio. 1999. Työryhmämuistio MMM 1999:5.

2 Työryhmän esittämät toimenpiteet metsätilakoon ja rakenteen kehittämiseksi

Metsätalouden kannattavuuden ja metsäteollisuuden puuhuollon parantaminen edellyttävät rakennepoliittisia toimenpiteitä metsätilakoon kasvattamiseksi ja sukupolvenvaihdosten nopeuttamiseksi. Tilojen pirstoutumiskehityksen sijaan tilakoon tulee kasvaa ja kiinteistörakenteen eheytyä. Rakennepoliittisten toimenpiteiden tulee tukea metsänomistusta, joka mahdollistaa ammattimaisen metsätalouden harjoittamisen merkittävän lisääntymisen. Toimenpiteiden tulee olla sellaisia, jotka eivät heikennä metsätalouden kannattavuutta ja metsäteollisuuden kilpailukykyä. Koska vaikutukset ovat hitaita, toimenpiteiden tulee olla pitkäkestoisia eikä määräaikaista.

Työryhmässä on tarkasteltu useita metsätilakoon kasvattamiseen ja sukupolvenvaihdosten nopeuttamiseen vaikuttavia toimenpiteitä. Työn alkuvaiheessa tehtiin yleiskatsaus ongelmakenttään ja yleistarkastelu vaikutuksineen mahdollisista keinoista (liite 1). Sen pohjalta ryhdyttiin paitsi laajentamaan keinovalikoimaa myös syventämään toteuttamiskelpoisiksi osoittautuneiden toimenpiteiden tarkastelua. Pirstoutumisen ehkäisemisessä ja metsätilakoon kasvattamisessa yhtenä ratkaisuna ovat erilaiset metsän yhteisomistusmuodot, joista tehtiin erillistarkastelu (liite 2).

Koska metsätilakoon ja metsäomistajakunnan rakenteellinen muutos on parhaimmillaankin hyvin pitkäjänteinen ja hidas prosessi, rakennepoliittisten toimenpiteiden ohella on pyritty tarkastelemaan myös muita, kenties nopeampivaikutteisia toimenpiteitä metsätalouden kannattavuuden ja puuhuollon parantamiseksi (metsänvuokraus).

Tarkastellut keinot tai toimenpiteet ovat vaikutusten mittakaavalta hyvin erilaisia. Sen vuoksi ne on luokiteltu vaikutusten ja mittakaavan suhteen tärkeysjärjestykseen. Työryhmän parhaiksi ja toimivimmiksi sekä poliittisesti toteuttamiskelpoisiksi katsomat toimenpiteet metsätilakoon ja tilarakenteen parantamiseksi sekä sukupolvenvaihdosten nopeuttamiseksi esitetään luvussa 2. Luvussa 3 esitetään ne toimenpiteet, joilla ei ole katsottu olevan riittäviä suotuisia vaikutuksia tai joita ei ole katsottu toteuttamiskelpoisiksi. Luvussa 4 tehdään yhteenveto toimenpiteistä ja niiden vaikutavuudesta.

2.1 Perintö- ja lahjaveron huojennus metsätiloille

Työryhmä ehdottaa metsäpoliittisiin perusteisiin viitaten perintö- ja lahjaverotuksen sukupolvenvaihdoshuojennusten säätämistä metsätiloille. Lisäksi työryhmä esittää näkemyksensä toimivista toimeenpanoehdoista yritysmäisesti toimiville metsätiloille. Ehdotuksen valtionaloudelliset vaikutukset ovat positiiviset.

Perintö- ja lahjaverotuksessa metsänomistus luetaan sijoitustoiminnaksi, jolloin metsäomaisuuden luovutus oikeuttaa vain poikkeustapauksessa sukupolvenvaihdoshuojennukseen. Tulkinta tarkoittaa myös sitä, että metsätila ei perintö- ja lahjaverotuksen näkökulmasta muodosta sellaista yritystoimintakokonaisuutta, jonka säilyttäminen tai edistäminen olisi välttämätöntä.

Valtaosa metsänomistajista – noin 80 % – on vailla sukupolvenvaihdoshuojennuksia. Tämä vastaa noin 70 prosenttia metsämaan alasta. Tämän vuoksi huojennusten puuttumisella on erittäin suuren mittakaavan vaikutukset metsätaloudessa. Metsätilan omistaja saa huojennuksen vain, jos hän harjoittaa myös peltoviljelyä, tai omaan metsään liittyvää muuta yritystoimintaa, kuten esimerkiksi sahausta, ja kun sekä metsätalous- että sahaustoiminta on kokonaisuudessaan yhtiöitetty. Maatilojen ja yritysten sukupolvenvaihdoshuojennus on ollut voimassa vuodesta 1979 asti ja se on viiemeksi uudistettu vuonna 2004.

Metsätilat rajattiin erityismaininnalla sukupolvenvaihdoshuojennuksen ulkopuolelle jo alunperin vuonna 1978 huojennuksia valmisteltaessa. Poisjättämiselle ei sittemmin esitetty muita perusteluita.

ta kuin että metsätalous on elinkeinotoiminnan sijasta katsottava suurimmalle osalle metsänomistajista sijoitustoiminnaksi. Toisaalta on todettava, että huojentamattomalla perintö- ja lahjaverotuksella on ollut metsätilojen osalta suurempaa käytännön merkitystä vasta 1990-luvulta alkaen, sillä 1970-luvulla perintöjen ja lahjojen arvostusperusteena käytettiin metsätiloilla pääasiassa verotusarvoa. Siirtymä käypiin arvoihin toteutettiin alueellisesti eri vauhtia 1980- ja 1990-lukujen aikana, erityisesti sen jälkeen kun maa- ja metsätalouskiinteistöjen luovutukset tulivat kattavasti luovutusvoittoveron alaisiksi vuonna 1989.

Huojennuksen puuttuminen ja käypiin arvoihin siirtyminen on osaltaan johtanut metsätilanomistajien ikääntymiseen keskimäärin 62-vuotiaiksi, kun aktiivimaanviljelijät metsänomistajina ovat hieman yli 50-vuotiaita. Vielä vuonna 1990 metsätilanomistajat olivat keskimäärin 53-vuotiaina nuorempia kuin aktiivimaanviljelijät, jotka olivat 55-vuotiaita. Iäkkäämmät metsänomistajat ovat nuoria passiivisempia sekä metsänhoidon että puun myyntien suhteen. Lisäksi ongelmia syntyy, jos sukupolvenvaihdosta ei toteuteta omistajan elinaikana, vaan tila jää kuolinpesän yhteisöomistukseen tai jaetaan perillisille pienemmiksi metsätiloiksi.

Ratkaisuna metsätilojen sukupolvenvaihdosongelmaan esitetään, että perintö- ja lahjaverotuksen sukupolvenvaihdoshojennus laajennetaan tietyn ehdoin koskemaan myös metsätiloja. Tähän liittyen työryhmä on tilannut kahdelta valtiosääntöasiantuntijalta lausunnot.

Professori Kaarlo Tuorin antamassa lausunnossa todetaan (liite 3), että myös metsäpoliittiset tavoitteet täyttävät metsätilojen perintö- ja lahjaverotuksen huojennuksille asetettavat perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksesta poikkeamisen edellytykset. Kuitenkin nykyiset perintö- ja lahjaverolain perustelut, joiden mukaan "yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdoksia koskevilla huojennussäännöksillä on pyritty estämään se, että maatalouden ja muun yritystoiminnan jatkuvuus perintö- ja lahjaveron johdosta vaarantuisi, kun varallisuus siirtyy perintönä tai lahjana toimintaa jatkavalle perilliselle tai lahjansaajalle" soveltuvat vain selvälle vähemmistölle metsänomistajista. Tällä perustelulla ei siksi ole yhtä suurta merkitystä metsätilojen kuin aktiivimaatilojen osalta. Nykyisten huojennusperustelujen lisäksi onkin syytä tuoda esille selkeät metsäpoliittiset perustelut metsätilojen perintö- ja lahjaverotuksen huojennuksille, jotka osoittaisivat poikkeamisen suhteellisuuden ja välttämättömyyden ja lisäksi täyttävät sääntelyn osumatarkkuuden vaatimukset. Säädetävän huojennuksen tulisi olla vaikuttava ja kohtuullinen, mieluiten tutkimustuloksiin pohjautuva.

Professori Tuomas Ojaseen antamassa lausunnossa (liite 4) todetaan professori Tuorin tavoin metsäpoliittisten tavoitteiden olevan sellaisia perusteluja, joilla voidaan oikeuttaa yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeaminen. Ojaseen mukaan metsäpoliittiset tavoitteet eivät kuitenkaan ole aivan yhtä kiinteästi kytköksissä perusoikeusjärjestelmään kuin välittömät yritysten jatkuvuuteen ja työllistävyyteen liittyvät elinkeinopoliittiset ja työllisyyspoliittiset tavoitteet, joihin nykyiset PerVL 55-57§ huojennukset perustuvat. Tämän vuoksi metsäpoliittisilla perusteilla ei voitaisi oikeuttaa aivan yhtä pitkälle menevää yhdenvertaisuudesta poikkeamista, kuin elinkeino- ja työllisyyspoliittisilla tavoitteilla. Myöskään huojennusperusteiden säätäminen riittävän selkeästi ei ole metsätilojen osalta ongelmatonta, kun jo nykyisiä huojennusperusteita pidetään melko vaikeaselkoisina.

Työryhmän ehdottamien perintö- ja lahjaverotuksen huojennusten metsäpoliittisina tavoitteina on metsänomistajakunnan nuorentaminen ja metsätilojen pirstoutumisen estäminen. Näiden rakennetekijöiden edistämällä pyritään sekä metsänomistajien yrittäjätöön että metsätalouden yritystoiminnan lisääntymisen kautta puutarjonnan kasvattamiseen, metsänhoitotöiden rästien vähentämiseen ja metsätalouden kannattavuuden parantamiseen. Tällä on taas positiivinen vaikutus liiketöiminnan kasvulle ja työllisyydelle puuta jalostavassa ja metsäenergiaa käyttävässä teollisuudessa.

Valtiontaloudellisesti kannattavinta olisi metsänomistajien yrittäjätöön elpyminen ja lisääntyminen siten, että hakkuita tehtäisiin ajallaan ja että metsänhoitoon ei syntyisi rästejä. Metsätalouden rahoitustuilla on käytännössä ollut mahdollista ohjata ainoastaan metsänhoitotöiden rästien vähentämistä. Tarve nuoren metsän hoidon rahoitustuille on ollut jatkuvasti kasvava. Metsäpoliittisesti ei kuitenkaan ole ollut oleellista, onko metsähoitotöiden ja puunkorjuun tekijänä metsänomistaja vai teettääkö hän työt esimerkiksi ostopalveluina. Tärkeintä on metsänomistajan aktiivisuus siinä, että nämä työt tulevat tehdyksi. Tässä mielessä metsäpolitiikka on poikennut maatalous- tai maa-

seutupolitiikasta. Metsäpolitiikan päämäärät ovat useimmiten olleet ennen kaikkea teollisuuden ja kaikkien kansalaisten metsien käyttömahdollisuuksien edistämässä sekä luontoarvojen suojelussa ja edelleen tätä kautta saatavassa hyvinvoinnissa. Metsäpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi on otettava huomioon, että Euroopan unioni katsoo metsänomistajat valtiontukilainsäädännön näkökulmasta elinkeinonharjoittajiksi.

Metsätiloille myönnettävän perintö- ja lahjaverotuksen huojennuksen puumarkkina- ja verovaikutuksia on tarkasteltu skenaariolaskelmin (liite 5). Metsätilan sukupolvenvaihdoksessa metsä arvoistettaisiin samalla tavalla kuin aktiivimaatilojen sukupolvenvaihdoksessa. Huojennukseen liitettiin perustuslain huojennusedellytykset täyttävät metsäpoliittiset tavoitteet maatalousyrittäjän eläkelain (MYEL) avulla. Ehtojen asettaminen MYEL:n avulla tuo joitakin muutoin hankalasti saavutettavia etuja:

- 1) MYEL:n avulla voidaan määritellä yritysmäisen toiminnan kannalta perustellusti alueittain metsätiloille porrastetut pinta-alarajat huojennuksia varten: rajanveto-ongelmien vuoksi metsämaaksi voitaisiin lasketa myös osa kitumaan alasta.
- 2) MYEL sitoo metsätilat vastaavaan yrittäjävakuutusikäntöön kuin aktiivimaatilat, mikä näkyy vuosittaisina, pinta-alan mukaan porrastettuina eläkevakuutusmaksuina. Tällöin
 - a. aktiivimaatiloille ei synny kannustetta muuttua metsätiloiksi, kun metsätilojen eläkevakuutuskustannus on vähintään sama kuin aktiivimaatiloilla, ja
 - b. metsätilat eivät hae perintö- ja lahjaveron huojennusta harkitsemattomasti, mikä vähentää huojennukselle asetettavaan hehtaariin kohdistuvaa kritiikkiä.
- 3) MYEL:n avulla voidaan osaltaan taata metsänomistajan toimeentuloa vanhuuden aikana ilman, että hänen täytyy tätä varten turvautua metsänomistuksensa säilyttämiseen: tätä tavoitetta silmällä pitäen maatalousyrittäjien eläkelakia tulisi tarkistaa metsätilojen osalta siten, että metsää koskevien vakuutusmaksujen porrastusta muutettaisiin ja tasoja korotettaisiin merkittävästi.

MYEL:n avulla asetettavat perintö- ja lahjaverolakiin ja maatalousyrittäjän eläkelakiin säädeltävät ehdot voisivat olla seuraavanlaiset. Tähän liittyen on laadittu taustaselvitys MYEL:iin tehtävistä muutoksista (liite 6):

- vuosittaisen aktiivisuuden perusedellytysten täyttämiseksi ja riittävän vaikuttavuuden takaamiseksi metsätilan koko on vähintään 80 % MYEL:n 6 §:ssä säädetyistä vakuutettavan metsämaan pinta-alarajoista, mikä tarkoittaisi Etelä-Suomessa 40 ha, Keski-Suomessa 60 ha ja Pohjois-Suomessa 80 ha (kun lasketaan myös useiden kuntien alueella sijaitsevat saman omistajan metsätilat, tällaisia tiloja olisi noin 40 000 vastaten noin 3,1 milj. ha eli 30 % yksityismetsien alasta), ja
- tilarakenteen säilyttämiseksi ja tilakoon kasvattamiseksi tila säilyy sukupolvenvaihdoksessa jakamattomana ja jatkaja sitoutuu olemaan luovuttamatta olennaista osaa tilasta seuraavien viiden vuoden ajan, tai muutoin seuraisi verosanktiot, ja
- vuosittaisen aktiivisuuden edellyttämänä ja eläketurvan takaamiseksi jatkajan tulee ottaa vähintään pakollisen vakuutuksen MYEL-työtulon täyttävä (3 448 euroa/vuosi, MYEL 10 §) ja hehtaariportaittain kasvava vakuutus (MYEL 17 §, tehtävä uusi rinnasteinen säännös metsätiloille),
- metsänomistajien ikärakenteen nuorentamiseksi eläköitymisiän saavuttaneiden metsätilan omistajien MYEL-vakuutusvelvollisuutta esitetään jatkettavan pakollisena ja eläkekertymää MYEL:n 68.1 §, kohdan 1 pienimmän prosentiosuuden (1,5 %) mukaisesti kartuttavana siihen asti kunnes vähintään tilan hallinta on luovutettu,
- useamman omistajan tapauksessa (yhtymä, yhteisö tai yhteisetuus) edellytetään tilan pääomistajan tai omistajien, tai vaihtoehtoisesti tilasta pääsääntöisesti vastaavan henkilön tai henkilöiden vakuuttamista (MYEL 3 § - 5 §),
- alaikäisen luovutuksensaajan tapauksessa tilaa tulee hoitaa hänen lukuunsa siihen saakka kunnes luovutuksensaaja on täysi-ikäinen ja ehdot siirtyvät luovutusajankohta huomioon ottaen koskemaan häntä.

Ehdotuksen valtiontaloudelliset vaikutukset on laskettu aikaistettuina lahjoituksina tehtyjen sukupolvenvaihdosten ja normaaliin tapaan syntyvien perintöjen erotuksena. Lisäksi on arvioitu puunmyyntien lisääntymisen aikaan saamat verotuottojen lisäykset. Skenaariolaskelmat tuottavat todennäköisen vaihteluvälin sekä puuntarjonnan lisääntymiselle että nettoverovaikutuksille ja ne kuvaavat todennäköistä verohuojennuksen aiheuttamaa dynamiikkaa. Laskenta-aineistona käytettiin Metsäntutkimuslaitoksen Metsänomistaja 2010-aineistoa. Laskelmien mukaan on erittäin todennäköistä, että metsätilojen sukupolvenvaihdoshuojennus johtaa puuntarjonnan lisääntymiseen jopa parilla miljoonalla kuutiometrillä vuodessa. Puunmyyntiverotulot, lahjaverotulot ja menetetty perintöverotulot muodostavat yhteenlaskettuna valtiontalouden kannalta positiivisen tai neutraalin nettoverokertymän.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta ei puoltanut kokouksessaan 9.6.2010 metsätilojen sukupolvenvaihdoshuojennuksia osana perintö- ja lahjaverouudistusta. Perusteena oli epävarmuus toimenpiteen perustuslain mukaisuudesta, josta on tehty lisäselvityksiä ministerivaliokunnan kannanoton jälkeen (perustuslainmukaisuus liitteet 3–4 sekä vaikutuksia ja MYEL-vakuutusehtoa koskevat tarkastelut liitteet 5–6).

2.2 Tilusjärjestelyn kehittäminen metsien kiinteistörakenteen parantamiseksi

Työryhmä ehdottaa, että Maanmittauslaitos toteuttaa metsätilusjärjestelyjen kehittämiseksi pilot-tihankkeet vuosina 2011–2014, koska laajamittaisia tilusjärjestelyjä ei voida muutoin käynnistää. Pilot-tihankkeissa toteutettaisiin metsätilusjärjestely noin 15 000 hehtaarin alueella, johon tarvittava lisärahoitus on 2 miljoonaa euroa/vuosi, yhteensä 8 miljoonaa euroa. Jatkotoimenpiteistä tehtäisiin johtopäätökset pilotointien perusteella.

Suomessa on alueita, joissa metsäkiinteistörakenne on erittäin pirstoutunut. Metsätalouden kannalta ongelmallisimpia ovat kapeat (alle 100 m) ja pitkät nauhamaiset palstat sekä pieni palstakoko (alle 10 ha). Tällaisia metsätiloja on erityisesti länsirannikolla Pohjanmaan maakunnissa sekä osassa Pirkanmaata ja Etelä-Lappia. Pahinten pirstoutuneilla alueilla tilannetta voidaan korjata ainoastaan uusjaolla. Maanmittauslaitos on kehittänyt työkaluja alueellisen metsätilusjärjestelytarpeen selvittämiseen (Mekira-projekti)²⁴. Arvion mukaan neljällä miljoonalla metsähehtaarilla olisi tarvetta kiinteistörakenteen eheyttämiselle (liite 7).

Metsien uusjakoja on toteutettu Suomessa viimeisen 20 vuoden aikana vain muutamia, ja uusja-oissa käytettävien menetelmien parantamiselle on tarvetta (liite 7). Jos uusjaon yhteydessä selvitetään myös mahdollisuudet perustaan yhteismetsä, voidaan lähes jokaiselle maanomistajalle tarjota hänen tarpeidensa mukainen ratkaisu: joko oma metsätila parannetulla kiinteistörakenteella tai osuus jokoalueelle muodostettuun yhteismetsään. Iin Pahkakosken metsäuusjako ja yhteismetsän perustaminen ovat tästä toimiva mutta toistaiseksi ainoa esimerkki. Toimintatavasta tarvitaankin lisää kokemuksia ennen sen laajempaa käyttöönottoa.

Käytännössä uusjaon toimittamista helpottaisi ns. valtion maapankki²⁵, josta voi hankkia ja luovuttaa maata uusjaon käyttöön edistäen näin jakosuunnitelman laatimista. Viime vuosina osa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY) on toiminut peltouusjakojen maapankkina, mutta metsäalueita ei ole hankittu tilusjärjestelyn tarpeisiin. Maanhankinnat rahoitetaan erillisestä maatalouden kehittämisrahastosta (MAKERA), jonne myynnistä saatavat kauppahinnat myös tuloutetaan. Lainsäädännöllisiä esteitä metsäalueiden maapankille ei ole. Maapankki vaatisi kuitenkin

²⁴ Airaksinen, M., Lääti, M. & Mikkola, A. 2006. Metsien kiinteistörakenteen pirstoutuneisuus. Maanmittauslaitoksen julkaisu nro 104; Airaksinen, M., Honkanen, M., Lääti, M. & Mikkola, A. 2007. Metsätilusjärjestelyjen tarpeen selvittäminen. Maanmittauslaitoksen julkaisu nro 107.

²⁵ Maapankilla tarkoitetaan sekä fyysistä vastikemaavarastoa että organisaatiota, joka harjoittaa maapankkitoimintaa eli hankkii ja hallinnoi vastikemaita sekä ohjaa niitä käytettäväksi yhteiskunnan maankäyttöhankkeissa. Heinonen, T. 2005. Vastikemaat ja maapankki maankäyttöhankkeissa. Maanmittauslaitoksen julkaisu nro 98.

jatkokehittelyä. Uusjaon onnistunut läpivienti edellyttää myös eri organisaatioilta hyvää keskinäistä yhteistyötä.

Metsien uusjakojen kustannuksiksi on arvioitu noin 250 €/ha, mikä vastaa keskimääräistä 2 – 3 vuoden puunmyyntituloa. Kun uusjakotoimituksen pinta-ala on 1 000 – 2 000 ha, läpimenoaika on noin viisi vuotta. Toteutuneissa metsien uusjaoissa hyöty-kustannussuhde on ollut 1,25 – 1,50.²⁶ Kustannushyötylaskennan ongelmana on, että hyödyt realisoituvat pitkällä aikajaksolla. Lisäksi metsien uusjaot edellyttävät käytännössä aina metsätieverkoston ja -ojien parantamista. Näiden kustannuksia ei kuitenkaan haluta sisällyttää uusjaon kustannuksiin täysimääräisinä, mikä osaltaan vaikeuttaa laskelmia.

Metsien uusjakotoimitusten kehittämiseksi tulisi perustaa metsätilusjärjestelyn pilottihankkeita, joiden avulla kehitettäisiin:

- yhteismetsien perustamismenettelyä uusjaon yhteydessä,
- uusjaon kustannustehokkuutta sekä kustannushyötylaskentaa,
- valtion maapankin toimintamallia, ja
- Maanmittauslaitoksen, metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten yhteistoimintaa tilusjärjestelyissä.

Maanmittauslaitos toteuttaisi metsätilusjärjestelyjen kehittämiseksi pilottihankkeet vuosina 2011–2014. Pilottihankkeissa toteutettaisiin metsätilusjärjestely noin 15 000 hehtaarin alueella. Metsätilusjärjestelyn pilottihankkeiden toteuttamiseksi tarvitaan vuosille 2011–2014 yhteensä 8 miljoonaa euroa. Määräraha jakautuisi siten, että momentille 30.70.01 (Maanmittauslaitoksen toimintamenot) osoitettaisiin 0,5 miljoonaa euroa/vuosi pilotoinnin aiheuttamien toimituskustannusten kattamiseksi ja momentille 30.70.40 (Kiinteistötoimitusten tukemisesta aiheutuvat menot) 1,5 miljoonaa euroa/vuosi uusjaoissa tehtävien perusparannustehtävien toteuttamiseksi.

Uusjaot maksavat itsensä takaisin lisääntyneen metsänkäytön ja sitä kautta verotulojen kautta, mutta tarkkaa vaikutusta on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi kokouksessaan 9.6.2010 metsätilusjärjestelyjen määrärahatarpeiden käsittelyä valtion talousarvion ja kehysten käsittelyn yhteydessä vuosille 2011-2014.

2.3 Luovutusvoittoveron huojennus metsätilakaupoille

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuudet Euroopan unionin valtioneuvoston kannalta valikoimattoman luovutusvoittoverohuojennuksen käyttöönottoon maa- ja metsätaloustalouteille.

Metsätilojen kysyntä on keskimäärin jossain määrin suurempaa kuin niiden tarjonta vapailta markkinoilta. Puun myyntitulojen verojärjestelmässä olevaan metsävähennykseen vuonna 2008 tehdyt laajennukset kannustavat metsänomistajia metsäpinta-alan kasvattamiseen. Metsätilojen tarjonnan niukkuudesta johtuen laajennettu metsävähennys on kuitenkin osin pääomittunut metsän hintaan.

Kysynnän ja tarjonnan alueelliset erot ovat kuitenkin melko suuria. Metlan metsänomistajaineiston mukaan vain noin viidennes metsänomistajista voisi harkita tilan myyntiä, ja näistäkin suurin osa vain jos maksettava hinta olisi tarpeeksi suuri. Kaksi kolmasosaa metsänomistajista ei myisi tilaansa mistään hinnasta. Noin kuudennes ei osannut arvioida myyntihalukkuuttaan eri hintavaihtoehdoilla. Näin ollen metsätilojen tarjontaa markkinoilla ei voida lisätä kovin paljoa metsätilan hintaan vaikuttavilla kannustimilla.

²⁶ Honkanen, M. 2008. Metsätilusjärjestelyn vaikuttavuus ja kannattavuus. Opinnäytetyö, metsätalouden koulutusohjelma, Mikkelin Ammattikorkeakoulu.

Metsänomistajalta myös puuttuu kannusteita myydä tilansa. Tilakaupoista tehtyjen tilastojen mukaan runsain metsätilojen kysyntä on kohdistunut keskimääräistä pienempiin tiloihin, mikä viittaa siihen että tilojen kysyntä on pääomarajoitteista. Tilakauppatutkimusten mukaan markkinoille tarjotut tilat ovat keskimääräistä vähäpuustoisempia, mikä viittaa siihen, että tiloja tai niiden määräaloja myydään useimmiten vasta niiden hakkuumahdollisuuksien ehdyttyä. Kysynnän painottuminen pieniin tiloihin on usein johtanut suurehkojen metsätilojen lohkomisiin ja myynteihin pienempinä kokonaisuuksina.

Koska nykyinen metsätilakauppojen määrä on suhteellisen pieni, siihen tulevalla pienelläkin lisäyksellä voi olla metsätilakaupan kokonaisuuden kannalta tasapainottavaa merkitystä. Kaikkiaan metsätilakauppoja tehdään noin 6 000 vuodessa, joista arviolta 2 000 on sukulaisten välisiä kauppoja ja 4 000 ei-sukulaisten välisiä, vapaille markkinoilla tehtyjä kauppoja. Metlan metsänomistaja-aineiston perusteella on arvioitavissa, että esimerkiksi luovutusvoittoveron huojentaminen hankintameno-olettamaa 80 prosenttiin nostamalla voisi lisätä kauppoja vapaille markkinoilla enintään 1,5-kertaiseksi, mikä tarkoittaisi korkeintaan 2 000 metsätilakaupan vuotuista lisäystä.

Metsätilakauppatutkimuksista taas tiedetään, että metsää ostaneista 80 prosenttia on entuudestaan metsänomistajia ja 20 prosenttia on uusia metsänomistajia. Lisäksi lähes 60 prosenttia metsää hankkineista asuu samassa kunnassa ostetun metsän kanssa. Tilakaupat kasvattavat siten jo nykyisellään tilakokoa. Koska tilakauppa kuitenkin jossain määrin lisää etämetsänomistusta erityisesti Pohjois-Suomessa, luovutusvoittoveron huojennukseen asetettavilla ehdoilla olisi varmistettava tilan luovutus mahdollisimman lähellä olevalle ostajalle, jolla on metsää jo aikaisemmassa omistuksessaan.

Luovutusvoittoverotuksen huojennukselle löytyy tärkeä ennakkotapaus maatalouspuolelta. Myös aktiivimaatilojen osalta on katsottu peltojen tarjonnan vapaille markkinoilla olevan toivottua alhaisempaa. Maatalouspolitiikassa kaavailtiin vuonna 2009 peltokauppojen lisäämistä määräaikaisella luovutusvoittoveron vapautuksella. Tällä tavoiteltiin erityisesti vuokrateltojen päätymistä aktiiviviljelijöiden omistukseen. Verovapaus alistettiin Euroopan unionin komission tutkittavaksi. Komissio teki 24.3.2010 päätöksen, jossa se katsoi peltojen luovutusvoittoverovapauden olevan kiellettyä toimintatukea. Komissio muun muassa katsoi, että kun verovapaus kohdistuu yksinomaan peltomaahan, on verovapaus tukea maatalousalalle. Lisäksi tuen voidaan katsoa kohdistuvan sekä pellon myyjiin, joille on myönnetty verovapaus että pellon ostajiin, joiden saama etu jouduttaisiin arvioimaan.

On erittäin todennäköistä, että komissio suhtautuisi metsäpuolelle kohdistettuihin luovutusvoittoverotuksen huojennuksiin yhtä kielteisesti kuin peltopuolen verovapausesitykseen. Tästä huolimatta valikoimattomat, joko kaikki kiinteistöt, tai mahdollisesti sekä metsät ja pellot kattavien luovutusvoittoveron huojennukset voisivat olla mahdollisia. Tämän vuoksi metsätilojen luovutusvoittoverotuksen huojennuksesta on tehty alustavia laskelmia.

Tarjonnan vahvistamiseksi ja lohkomisten vähentämiseksi metsätilakaupan luovutusvoittoon voitaisiin soveltaa huojennettua luovutusvoittoveroa, mikäli metsätilakokonaisuus myydään jakamattomana. Nykyisin metsätilakaupan luovutusvoittoa laskettaessa sovelletaan hankintameno-olettamana 40 %, jos omaisuus on omistettu yli 10 vuotta ja muutoin 20 %, ellei todellista tai perintö- ja lahjaverotuksessa vahvistettua hankintamenoa käytetä. Metsätilan kauppa on tietyn edellytyksin luovutusvoittoverosta vapaa omille lapsille tai sisaruksille mutta ei enää sisarusten lapsille. Tilakauppa ei-lähisukulaiselle saattaa jäädä syntymättä tilanomistajan elinaikana luovutusvoittoverotuksen vuoksi, ja jos kauppa tehdään lahjanluonteisena, se johtaa luovutusvoittoverotuksen lisäksi myös lahjaverotukseen.

Metsämaakaupan lisäämiseksi metsätilojen kaupassa luovutusvoittoveron huojennusta tavallaan laajennettaisiin koskemaan myös ei-lähisukulaisia nostamalla hankintameno-olettama 80 prosenttiin. Tavoiteltu ohjausvaikutus saataisiin seuraavin ehdoin:

- metsätilakokonaisuus myydään jakamattomana lukuun ottamatta mahdollista asunto- tai vapaa-ajan asuntotonttia, ja
- ostaja sitoutuu pitämään metsätilan jakamattomana vähintään viisi vuotta, ja
 - ostajana on nykyisin tai hankinnan jälkeen 80 % MYEL-vakuutuksen pinta-alaehdoista täyttävä metsänomistaja (sijainnista riippuen joko 40, 60 tai 80 ha), tai
 - myytävä tila täyttää edellä mainitun pinta-alakriteerin ja ostaja ei ole myyjän lähisukulainen, mutta kyseessä on ns. sukulaiskauppa, ja nykyiset omistajat ovat omistaneet tilaa vähintään 10 vuotta ja kauppa tehdään sukupolvenvaihdostarkoituksessa (esim. myynti sisaruksen lapselle), tai.
 - tilan pinta-alasta riippumatta ostajana on rajanaapuri, jolloin hänen tilusrakenteensa paranee.

Metsäntutkimuslaitoksen Metsänomistaja 2010- aineiston mukaan yllämainituissa ehdoissa MYEL-vakuutuksen lievennetyt pinta-alaehdot valmiiksi täyttäviä metsätiloja, siis mahdollisia ostajia, on koko maassa noin 63 000. Tämä joukko luonnollisesti laajenee, kun sovelletaan ehtoja, että ostava metsätila täyttää MYEL-kriteerin tilakaupan jälkeen tai on rajanaapuri tai luovutusvoittoverovapauden ulkopuolinen sukulainen, mutta lukumäärää on vaikea arvioida. Metlan metsänomistaja-aineiston perusteella on arvioitavissa, että luovutusvoittoveron huojennus lisäisi ei-sukulaiskauppoja enintään 1,5-kertaisesti eli kaikkiaan huojennuksen ansiosta tehtäisiin korkeintaan 6 000 ei-sukulaisten välistä metsätilakauppaa.

Metsätilojen keskikoko kiinteistömarkkinoilla on ollut noin 19 hehtaaria ja keskihinta noin 50 000 euroa. Nykytilanteessa ennen huojennusta 40 %:n hankintameno-olettamalla luovutusvoittoverokertymä olisi noin 33,6 miljoonaa euroa (4 000 kauppaa). Kun huojennus toteutettaisiin hankintameno-olettamaa 80 %:iin korottamalla – olettaen että 2/3 tilakaupoista täyttäisi huojennuskriteerit, luovutusvoiton verokertymä jäisi 27,9 miljoonaa euroon. Kauppojen lisääntyminen tuottaisi kuitenkin varainsiirtoveroja lisää noin 4,0 miljoonaa euroa, joten kokonaisvero vaikutus jäisi vain noin 1,7 miljoonaa euroa negatiiviseksi.

Lisäksi voidaan olettaa, että ostajat hyödyntävät kaupan rahoittaakseen metsätilansa hakkuumahdollisia aiempaa enemmän. Koska ostajat saavat käyttöönsä metsävähennyksen, tilojen puunmyyntitulon verokertymä kuitenkin pienenee tilakauppojen määrän korkeintaan 2000 kappaleen lisäyksen osalta hieman. Pienenemisen suuruusluokka on todennäköisesti vain joitakin satoja tuhansia euroja.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta ei puoltanut kokouksessaan 9.6.2010, että verotuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitetäisiin luovutusvoittoveron huojennusta metsätilakaupalle. Perusteena oli, että yksinomaan metsätilakaupalle kohdennettuna se olisi EU:n kilpailulainsäädännön vastaista kiellettyä toimintatukea yhdelle toimialalle. Työryhmä katsoo, että tulkinta ei koskisi valikoimattomana toteutettavaa luovutusvoittoveron huojennusta.

2.4 Sukupolvenvaihdosneuvonnan ja koulutuksen kehittäminen ja lisääminen

Työryhmä esittää, että Metsäntutkimuslaitoksen metsätilakoon ja rakenteen kehittämishankkeessa rakennetaan metsätilojen omistusjärjestelyjä palvelevat verkkosivut ja kehitetään metsänomistajille ja ammattilaisille sukupolvenvaihdosten ja muiden omistusjärjestelyjen neuvonnan työkaluja sekä sukupolvenvaihdosopas metsänomistajille. Metsäkeskusorganisaation tulee koota valtakunnallisten osaajien verkosto, jossa on riittävä osaaminen metsätilojen omistusjärjestely- ja sukupolvenvaihdosasioissa sekä yhteismetsän perustamis- ja hallinnoimisasioissa.

Metsätilan sukupolvenvaihdoksen lykkääntyessä metsänomistajat ikääntyvät ja yhä useampi metsänomistajista on eläkeläinen. Tutkimusten mukaan metsien käyttö – metsien hoito ja puunmyynnit – vähenevät iän myötä. Metsätiloista noin puolet siirtyy omistajan kuoltua perintönä jälkeläisille, jolloin se usein joko jaetaan tai jätetään kuolinpesän haltuun. Metsätilan sukupolvenvaihdosta tulisi saada aikaistettua, jolloin se olisi omistajan tietoinen ratkaisu. Metsänomistajia tulisi herätellä pohtimaan metsätilan kohtaloa jo elinaikanaan. Maakunnissa on käynnissä useita neuvontahankkeita, joissa yhtenä tavoitteista on sukupolvenvaihdosten edistäminen. Neuvontatyöhön tarvitaan kuitenkin työkaluja ja materiaalia. Metsänomistajia tulisi houkutella perehtymään myös oma-toimisesti metsätilan omistusjärjestelyihin. Internet tarjoaa tähän yhden kanavan.

Metsätilan pirstomisen sijaan yhteismetsä voi joissain tapauksissa olla toimiva keino järjestää omistus yhteiselle pohjalle. Uusien yhteismetsien perustaminen yhteismetsälain (109/2003) uudistuksen jälkeen käynnistyi hitaasti, ja uusia yhteismetsiä oli perustettu alle kaksikymmentä vuoteen 2009 mennessä. Luultavasti tämä johtui osin tiedon puutteista, sillä mikään organisaatio ei ottanut asiakseen ryhtyä tiedottamaan muutoksen tarjoamista mahdollisuuksista. Metsäntutkimuslaitos selvitti touko-kesäkuussa 2010 uusia yhteismetsiä perustaneiden osakkaiden kokemuksia yhteismetsän perustamisesta. Haastatteluiden perusteella avainorganisaatioiden, maanmittaustoimistojen ja metsäkeskusten, osaamisessa oli ollut puutteita, ja osa metsänomistajista koki, etteivät he olleet saaneet riittävästi tietoa ja tukea yhteismetsän perustamisesta. Myös metsänhoitoyhdistysten, rahoituslaitosten ja metsäpalveluja tarjoavien organisaatioiden osaamista tulisi lisätä. Metsänomistajat katsoivat, että tiedot ovat hajallaan eri organisaatioissa, oikeita henkilöitä on vaikea löytää ja jos löytää, he osaavat vastata vain oman organisaationsa hoitamista asioista.

Kun yhteismetsien perustaminen on nyt viriämässä tiedotus- ja neuvontakampanjoiden ansiosta, vaarana on, että yhteismetsien perustaminen ruuhkautuu osaamisvajeen takia. Maanmittauslaitos on reagoinut osaamisvajeeseen nimeämällä laitoksen sisäisen yhteismetsätukiryhmän, perustamalla yhteismetsäverkoston sidosryhmien kanssa ja järjestämällä toimitusinsinööreille ja sidosryhmille yhteisen koulutuspäivän. Myös metsäkeskuksiin tulisi koota yhteismetsän perustamis- ja hallinnoimisasiat tunteva tukiryhmä tai verkosto, jolta muut toimihenkilöt voivat tarvittaessa kysyä neuvoja.

Metsätilan sukupolvenvaihdos vaatii usein pitkän kypsyttelyajan, joten tuloksia ei synny välittömästi. Metsänomistajien henkilökohtaisella neuvonnalla prosessi saadaan liikkeelle, mutta neuvonta vaatii resursseja. Maakunnissa meneillään olevat tiedotus- ja neuvontahankkeet toteutetaan osin ulkopuolisen rahoituksen turvin, jossa ongelmana on rahoituksen päättyessä syntyneen osaamisen katoaminen. Neuvontaorganisaatioiden riittävä omarahoitus on pitkäjänteisen työn edellytys.

Sukupolvenvaihdosneuvonnan kustannuksia ja vaikuttavuutta on mahdoton yksiselitteisesti osoittaa, koska neuvontaa tehdään monesti läpäisyperiaatteella muun ammattiavun yhteydessä ja osana muita tiedotus- tai neuvontatapahtumia. Ilman metsänomistajien neuvontaa myös monet muut tässä esitetyistä keinoista saattavat toteutuessaan jäädä tuloksettomiksi.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi kokouksessaan 9.6.2010, että neuvonnalla ja koulutuksella edistetään sukupolvenvaihdoksia, pirstoutumisen vähentämistä ja yhteismetsien muodostamista. Tätä varten kehitetään työkaluja neuvontaa antavien organisaatioiden käyttöön ja lisätään myös metsäammattilaisten osaamista.

2.5 Yhtiömuotoiselle metsänomistukselle oikeudet varauksiin ja metsävähennykseen

Työryhmä ehdottaa, että luonnollisten henkilöiden omistamille henkilökohtaista tulolähdettä (tuloverolakia) metsätaloudessaan käyttäville henkilöyhtiöille annetaan normaalit metsävähennys-, menovaraus- ja tuhovarausoikeudet ja että tuhovarausoikeus annetaan kaikille yhtiöille, jotka saavat tuloa metsätaloudesta. Lisäksi työryhmä ehdottaa tarkasteltavaksi sitä, voitaisiinko tuloverolakia metsäverotuksessaan käyttäville osakeyhtiöille (ja osuuskunnille) antaa puolitettu metsävähennysoikeus.

Metsätalous voidaan verotuksessa sisällyttää myös elinkeinotoimintaan. Ilman omia metsiä hyödyntävää puunjalostusta elinkeinotoiminnan metsätaloutta verotetaan aina henkilökohtaisessa tulolähteessä tuloverolain mukaan. Yksityishenkilöiden suorassa omistuksessa noudatettavat metsätalouden erityissäännökset eivät ole voimassa yhtiömuotoisessa metsätaloudessa. Näitä ovat metsävähennys, meno- ja tuhovaraus sekä hankintatyön osittainen verovapaus. Yhteisetuksille, joista tärkeimpiä ovat yhteismetsät, on säädetty metsävähennys ja meno- ja tuhovaraukset, vaikka muutoin yhteisetuudet noudattavat elinkeinotuloverolakia ja siten metsätaloudessaan henkilökohtaista tulolähdettä.

Yhteismetsät ovat kuitenkin melko rajattu toimintamalli metsätalouden harjoittamiseen ja niiden tausta onkin tiloihin kuuluvien yhteisalueiden hallinnan järjestämisessä. Yhteismetsälainsäädännön uudistamisen jälkeen yhteismetsiä perustetaan nykyisin pääasiassa muuttamalla olemassa olevien metsätilojen toimintamallia. Yhtenä taustatekijänä on yhteismetsässä sovellettava pääomatuloveroastetta hieman alhaisempi yhteisöverokanta. Toisaalta liitännäiselinkeinojen, maatalouden tai vuokraustoiminnan harjoittaminen yhteismetsissä ei ole yhteismetsälain asettamien rajoitusten vuoksi mahdollista kuin hyvin suppeassa mittakaavassa. Useimmiten tiloihin kuuluneet pellot ja rakennukset rajataan kiinteistötoimituksella ulos yhteismetsistä jo niitä perustettaessa. Siksi yhteismetsien rinnalle on syytä kehittää myös muita metsän yhteisomistusmuotoja metsätilakoon kasvattamiseksi.

Yhtiömuotoinen metsänomistus (osakeyhtiö, osuuskunta, avoin tai kommandiittiyhtiö) voisi tiettyissä tapauksissa, esimerkiksi yrittäjien sijoittaessa metsätalouden harjoittamiseen runsaasti omaa työpanostaan tai tavoitellessa voimakasta kasvua, olla toimivin ratkaisu metsätalousyrittämiseen. Lisäksi erityisesti osakeyhtiö on yritysmuotona tunnettu. Luonnollisten henkilöiden muodostamien osakeyhtiöiden, avointen ja kommandiittiyhtiöiden metsänomistus on Suomessa toistaiseksi vähäistä, koska ne ovat verotuksellisesti epäedullisempia muihin omistusmuotoihin nähden. Tähän liittyen työryhmä on tilannut lausunnon vero-oikeuden asiantuntijalta.

Professori (emer.) Edward Anderssonin antamassa lausunnossa (liite 8) todetaan, että metsävähennys- sekä meno- ja tuhovaraukset voitaisiin melko yksinkertaisesti laajentaa koskemaan sellaisia luonnollisten henkilöiden omistamia henkilöyhtiöitä, jotka käyttävät metsätalouden tuloverotuksessaan henkilökohtaista tulolähdettä eli tuloverolakia. Jo elinkeinotuloverolaissa on säännös (EVL 46a §), jolla eritellään luonnollisten henkilöiden omistamat henkilöyhtiöt. Sen sijaan olisi hyvin hankala eritellä luonnollisten henkilöiden omistamat metsätaloudessaan tuloverolakia käyttävät osakeyhtiöt sellaisista osakeyhtiöistä, joissa on esimerkiksi yhteisöjä osakkaina. Tämän vuoksi metsävähennyksen laajentaminen osakeyhtiöihin ei olisi perusteltua, jollei sitä haluta tehdä poliittisista syistä esimerkiksi puolitetuna Ruotsin tapaan. Toisaalta tuhovaraus olisi perusteltua laajentaa kaikkiin yhtiöihin, jotka saavat tuloa metsätaloudesta.

Varaus- ja metsävähennysoikeuden laajentamisella yhtiömuotoiseen metsänomistukseen on valtiotalouden kannalta neutraali tai positiivinen vaikutus. Jo nykyisellään yksinomistuksessa olevilla metsätiloilla, samoin kuin kuolinpesillä, yhtymillä ja yhteismetsillä, on kyseiset oikeudet. Metsien siirtämisestä yhtiömuotoiseen omistukseen ei siis seuraisi välittömien verotulojen menetyksiä, vaan varainsiirtoveron ja mahdollisen luovutusvoittoveron kautta tuloja. Tuloja puolestaan syntyi-

si metsätalouden aktiivisuuden ja metsänmyynnin lisääntymisen seurauksena lisääntyvien tuloverojen kautta.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi kokouksessaan 9.6.2010, että selvitetään luonnollisten henkilöiden omistaman yhtiömuotoisen metsänomistuksen oikeutta varauksiin ja metsävähennykseen.

2.6 Yhteismetsien laajentuminen ja hallinnon kehittäminen

Työryhmä esittää, että yhteismetsälakiin tehdään muutos, jossa vaatimusta kahdesta tilintarkastajasta lievennetään siten, ettei se koske pieniä yhteismetsiä. Rajaus voi perustua esimerkiksi porrastettuihin yhteismetsän liikevaihtorajoihin. Tapio selvittää yhteismetsien laajentumishalukkuuden ja kokoaa niiden yhteystiedot yhteismetsiä esitteleville verkkosivuille. Maanmittauslaitos laatii selvityksen yhteismetsien ja –osuuksien arvonmuodostuksesta sekä niiden määräysperusteista, ja kokoaa yhteismetsien asiantuntijaverkoston. Metsätilan omistusjärjestelyitä koskevassa neuvonnassa tuodaan esille vaihtoina metsätilan liittäminen yhteismetsään tai sen myyminen yhteismetsälle.

Yhteismetsien hallintoa ja käyttöä sääntelee yhteismetsälaki (109/2003). Yhteismetsän osakkaat muodostavat osakaskunnan, jonka kokous on yhteismetsän korkein päättävä elin. Toiminta perustuu osakaskunnan laatimaan ohjesääntöön, jonka metsäkeskus vahvistaa. Käytännön toiminnasta vastaa hoitokunta tai toimitsija. Metsien käyttö perustuu metsäsuunnitelmaan, joka on pakollinen.

Yhteismetsälain mukaan yhteismetsän on laadittava kultakin tilikaudelta tilinpäätös, joka käsittää tuloslaskelman, taseen ja toimintakertomuksen. Tilinpäätös on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) mukaisesti. Lisäksi yhteismetsälaki edellyttää, että osakaskunnalla on oltava vähintään kaksi tilintarkastajaa, joista yhden valitsee metsäkeskus. Yhteismetsän tulee myös ennen toimintansa aloittamista ilmoittautua arvonlisäverorekisteriin yritys- ja yhteisötietolain tarkoittamalla perustamisilmoituksella.

Yhteismetsän toimintaan liittyy enemmän byrokratiaa kuin muuhun yksityismetsänomistukseen lukuun ottamatta yhtiömuotoista metsänomistusta, mikä voi osin olla esteenä yhteismetsien yleistymiselle. Varsinkin pienemmissä yhteismetsissä vaatimusta kahdesta tilintarkastajasta ja kuukausittaisesta arvonlisäveron tilitystä on pidetty kohtuuttomina. Vuoden 2010 alusta käyttöön otettu verotilimenettely (Verotililaki 604/2009) mahdollisti sen, että liikevaihdoltaan pienet yhteismetsät voivat hakeutua arvonlisäverojen maksamisessa ja ilmoittamisessa joko vuosimenettelyyn tai neljännesvuosimenettelyyn liikevaihdon suuruudesta riippuen.

Koska verotililain suomia mahdollisuuksia ei tunneta, neuvonnassa yleisesti ja viimeistään metsäkeskuksen hyväksyessä uuden yhteismetsän ohjesäännön, tulisi tuoda esille verotililain suomat mahdollisuudet arvonlisäverotuksen siirtyä kuukausittaisesta tilityksestä vuosi- tai neljännesvuosimenettelyyn.

Yhteismetsälain mukainen vaatimus kahdesta tilintarkastajasta edellyttää muutosta yhteismetsälakiin, jolla vaatimusta lievennettäisiin siten, ettei se koske pieniä yhteismetsiä. Rajaus voi perustua esimerkiksi porrastettuihin yhteismetsän liikevaihtorajoihin vastaavaan tapaan kuin tilintarkastuslaissa (2007/459).

Metsien omistusjärjestelyitä koskevassa neuvonnassa metsien liittäminen yhteismetsään tai myyminen yhteismetsälle tulee tuoda esille yhtenä mahdollisuutena. Uusien yhteismetsien perustamisen sijaan maanomistajat voisivat liittää metsiään olemassa oleviin yhteismetsiin. Tapion ylläpitämille yhteismetsiä esittelevillä verkkosivuille – www.yhteismetsat.fi – voitaisiin koota yhteystiedot sellaisista yhteismetsistä, jotka ovat kiinnostuneita laajentumaan joko ottamalla uusia osakkaita tai ostamalla metsätiloja. Tämä edellyttää yhteismetsien laajentumishalukkuuden selvittämistä ja lupaa yhteystietojen julkaisemiseen. Tulevaan Suomen metsäkeskukseen tulee nimetä yhteismetsistä vastaava henkilö, joka neuvoo yhteismetsiin liittyvissä kysymyksissä.

Kun metsäkiinteistö liitetään yhteismetsään, sitä vastaan saatavien osuuksien määrittämiseksi – jyvittämiseksi – tulee määritellä sekä liitettävän kiinteistön arvo että yhteismetsän kaikkien kiinteistöjen arvo. Varsinkin yhteismetsän kiinteistöjen arvon määrittämisessä esiintyy vaihtelevaa käytäntöä. On tarpeen selvittää yhteismetsien ja –osuuksien arvonmuodostus sekä niiden määrittäisperusteet. Yhteismetsätoimintaan voi liittyä myös muita kehittämistarpeita, joiden tunnistamista edesauttaisi eri toimijatahoista koostuva asiantuntijaverkosto.

2.7 Metsähallituksen metsät yhteismetsien perustamisen kannustimena

Työryhmä ehdottaa, että Metsähallitus siirtää Etelä-Suomessa 5 000 – 10 000 hehtaaria talousmetsiä uusiin perustettaviin yhteismetsiin. Vaihtoehtoisesti Metsähallituksen hajatiluksia voitaisiin liittää äskettäin perustettuihin uusiin yhteismetsiin. Valtion osuuksia yhteismetsissä vähennettäisiin asteittain myymällä osuuksia yksityisille metsänomistajille. Työ käynnistettiin pilotointivaiheella 2010.

Yksityismetsien rakenteelliseen kehittämiseen voitaisiin käyttää myös valtion omistamia metsiä esimerkiksi metsärahaoston tai yhteismetsän perustamisessa. Metsähallitus hallinnoi valtion metsäomaisuutta. Osaa näistä metsistä voitaisiin käyttää perustettavan rahaston tai yhteismetsän siemenenä, jonka ympärille koottaisiin yksityismetsiä. Taustalla on ajatus, että tämän alkupääoman pohjalta rahasto tai yhteismetsä laajenisi muiden metsänomistajien luovuttaessa siihen omia metsiään apporttina, jolloin he saisivat vastineeksi rahaston tai yhteismetsän osuuksia.

Valtion kiinteistöstrategiaehdotuksen²⁷ mukaisesti valtion metsien pääosan säilyminen valtion omistuksessa on perusteltua niihin liittyvien yhteiskuntapoliittisten intressien turvaamiseksi (ns. yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet). Tämä linjaus mahdollistaa kuitenkin kiinteistörakenteen kehittämisen ja tarkoituksenmukaisen käytön.

Liitteessä 9 on verrattu rahastoja ja yhteismetsää. Rahaston imago voisi olla sijoitusorientoituneempina yhteismetsää parempi. Jotta osakeyhtiömuotoinen metsäkiinteistörahasto voisi olla taloudellisesti järkevä ja houkutteleva vaihtoehto, sillä ei tulisi olla tuloverovollisuutta. Tämä edellyttäisi kiinteistörahastolakiin metsäkiinteistörahastoa koskien samankaltaista muutosta, joka tehtiin vuonna 2009 vuokra-asuntorahastoja koskien.

On kuitenkin vaikea arvioida, missä määrin yksityismetsänomistajat olisivat kiinnostuneita rahastoimaan metsänsä, sillä rahastoon liittyminen apporttina on verotuksellisesti täysin vastaava tapahtuma kuin tilan myynti rahastolle ja rahasto-osuuksien hankinta saadulla kauppahinnalla. Jos ainoastaan yhteisöomistajat (esim. kunnat, seurakunnat, säätiöt) olisivat kiinnostuneita, vaikutukset metsätaloon kasvattamisen, pirstoutumisen haittojen vähentämisen ja teollisuuden puuhuollon kannalta jäisivät hyvin vähäisiksi, koska näiden omistajaryhmien metsät ovat nykyisinkin verraten aktiivisen hoidon piirissä. Houkuttelevuuden ja uskottavuuden kannalta rahaston alkupääoman (siemenmetsän) tulisi lisäksi olla huomattavan suuri, useita kymmeniä tai satoja tuhansia hehtaareita.

Kun yhteismetsän verotukselliset edut suhteessa kiinteistörahastoon ovat selvästi paremmat, ja kun yhteismetsien perustamista ja hallinnointia varten on jo toimivat menettelyt, rahastoja järkevämpää on käyttää Metsähallituksen talousmetsiä uusien perustettavien yhteismetsien siemenenä. Tällainen toiminta voidaan käynnistää nopeasti ilman lainsäädännön muutostarpeita. Lisäksi Metsähallitus on jo nykyiselläänkin osakkaana joissakin yhteismetsissä.

Metsähallituksen talousmetsät ovat keskittyneet Pohjois- ja Itä-Suomeen. Etelä-Suomessa valtion metsänomistus on hajanaista ja metsäkiinteistöt pienehköjä. Toisaalta Etelä-Suomessa on paljon pienmetsäomistajia ja siten enemmän potentiaalista kysyntää uusille ratkaisuille.

²⁷ Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi. Valtion kiinteistöstrategian päivittämistä ohjaavan työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2010.

Toimenpiteen välittömät ja valtakunnalliset vaikutukset ovat vähäiset, mutta kerrannaisvaikutukset, jos Metsähallituksen esimerkki innostaa erityisesti metsätalouden harjoittamisessa passiivisia yksityismetsänomistajia liittämään metsänsä perustettaviin yhteismetsiin, voivat paikallisesti olla merkittäviä metsätalouden aktiivisuuden lisääntyessä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi kokouksessaan 9.6.2010, että yhteismetsien muodostumista edistetään käyttämällä Metsähallituksen talousmetsiä kannusteena yhteismetsien perustamiseksi.

2.8 Metsää omistavat kuolinpesät verotusyhtymiksi tai yhteismetsiksi

Työryhmä ehdottaa, että kuolinpesiä kannustetaan neuvonnalla vapaaehtoisesti muuttamaan metsänhoitomaksuvelvollisuuskriteerit täyttävät metsätilat verotusyhtymiksi, joille laaditaan yhteishallintosopimus, tai yhteismetsiksi. Yhteishallintosopimusten laadintaa varten kehitetään malleja.

Kuolinpesien hallussa on 11 prosenttia yksityismetsäalasta, mikä on noin 1,14 miljoonaa hehtaaria. Kuolinpesiä voi olla jakamattomina useammassa sukupolvessa, jolloin niissä voi olla huomattavan paljon osakkaita. Kuolinpesät ovat tutkimusten mukaan muita omistajia passiivisempia metsien hoidossa ja käytössä. Tämä voi johtua osaksi siitä, että kuolinpesä mielletään eräänlaiseksi välitilaksi, jolloin sen omaisuuden käytölle ei ole sovittu selkeitä pelisääntöjä. Käytännössä osakkaat voisivat tehdä perintökaaren 24 luvun mukaisen sopimuksen pesän yhteishallinnosta ja määrätä siinä niistä käytännöistä, esimerkiksi päätöksentekomekanismeista, joilla pesän omaisuutta käytetään. Toinen mahdollisuus olisi perustaa metsistä verotusyhtymä tai suvun yhteismetsä (tarkemmin kohta 2.9).

Toisaalta metsätila muodostaa usein kuolinpesän osakkaiden yhteisen lomaviettopaikan. Metlan Metsänomistaja 2010 –tutkimusaineiston mukaan 77 prosentilla kuolinpesien metsätiloista on joko asuinrakennus tai mökki tai molemmat. Verrattuna yksin tai yhdessä puolison kanssa omistettuihin taikka muulla tavoin yhteisomistuksessa oleviin metsätiloihin, rakennettujen metsätilojen osuus on kuolinpesissä suurempi. Metsätilan käyttö suvun loman viettopaikkana puoltaa sen yhteisomistusta verrattuna esimerkiksi siihen, että tila olisi siirretty vain yhdelle kuolinpesän osakkaalle.

Metsämaata omistavan kuolinpesän jakamisen edistämiseksi on kaksi vaihtoehtoa. Toimenpiteet on järkevä rajata metsänhoitomaksuvelvollisuuskriteerit täyttäviin metsätiloihin.

Vaihtoehto 1

Metsää omistaville kuolinpesille säädetään määräaika, jonka kuluessa kuolinpesä on jaettava. Jaossa metsäomaisuus joko tulee jollekin kuolinpesän osakkaalle taikka useamman osakkaan yhteisomistukseen (verotusyhtymä). Tällainen velvollisuus olisi kuitenkin vastoin voimassa olevan perintölainsäädännön keskeisiä periaatteita, joiden mukaan kuolinpesän osakkaat voivat olla vaatimatta jakoa ja sopia muun muassa pesän pitämisestä jakamattomana.

Toinen mahdollisuus olisi muuttaa verolainsäädäntöä saman tapaiseksi kuin Ruotsissa, jolloin kuolinpesän verorasitus kasvaa määrävuosien jälkeen (ks. liite 1). Tässä voitaisiin soveltaa esimerkiksi elinkeinotoimintaa harjoittavien kuolinpesien siirtymäsäännöksiä (Tuloverolaki 1992/1535).

Vaihtoehto 2

Kuolinpesiä kannustetaan sopimaan ensisijaisesti järjestelystä, jossa tila siirretään yhdelle osakkaista. Mikäli tilan yhteisomistus nähdään välttämättömänä, tulisi sopia metsätilan hallinnasta verotusyhtymänä. Tämä tapahtuu perinnönjakosopimuksella, jolla kuolinpesän kiinteistöön perustetaan määräsosainen yhteisomistussuhde. Jos metsää on kohtuullisen runsaasti tai osakkaiden tavoitteena on hankkia lisää metsämaata, kuolinpesän metsistä voidaan muo-

dostaa yhteismetsä. Vaihtoehto toteutettaisiin tehostamalla kuolinpesien neuvontaa, jossa tuotaisiin esiin verotusyhtymän ja yhteismetsän verotukselliset edut verrattuna kuolinpesään²⁸.

Sekä verotusyhtymä- että yhteismetsävaihtoehtoilla metsätilan yhteisomistuksesta tulee harkittu ratkaisu. Oleellista on, että metsää omistavia verotusyhtymiä (metsäyhtymä) varten kehitetään yhteishallintasopimusmalleja, joilla sovitaan periaatteista yhtymän metsätalouden harjoittamisessa. Yhteismetsän toiminta taas perustuu ohjesääntöön ja metsäsuunnitelmaan. Esitetyillä ratkaisulla mahdollisuudet kuolinpesän metsien hyödyntämiseen ja hoitamiseen paranevat.

Riskinä lakisääteisessä veloitteessa jakaa kuolinpesä (vaihtoehto 1) on, että se saattaa johtaa tilan metsien halkomiseen osakkaiden kesken. Näin voi käydä erityisesti, jos kuolinpesän metsätilaa käytetään vakituiseen asumiseen tai lomanviettoon.

Kuolinpesien muuttuessa verotusyhtymiksi valtion menetyksiksi jäävät mahdollisten luovutusvoittoa verot sukulaiskaupoissa. Yhteismetsissä taas puunmyyntituloista maksetaan alhaisemmalla veroasteella verot, mutta lisääntyneen metsätaloudellisen aktiivisuuden myötä puunmyyntituloverokertymä todennäköisesti kasvaa. Lakisääteinen velvoite kuolinpesien jakamiseen lisäksi hallinnollisia kustannuksia, kun taas vapaaehtoinen muuttaminen edellyttää metsänomistajien neuvonnan lisäämistä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi kokouksessaan 9.6.2010, että kuolinpesiä kannustetaan neuvonnalla ja kehittämällä yhteishallintasopimusmalleja siirtymään metsätilan hallinnassa verotusyhtymäksi.

2.9 Metsänvuokrauksen kehittäminen

Työryhmä ehdottaa, että metsänvuokrauskäytäntöjen kehittämiseksi muutetaan maatalouden tuloverolain tilan osan vuokraussäädöstä metsätalouden vuokratulojen osalta. Edistetään metsänvuokrauskäytännön yleistymistä neuvonnalla ja koulutuksella sekä kehittämällä vuokraukseen malleja.

Pienen metsätilakoon puumarkkinoilla aiheuttamaa kustannuslisää voitaisiin osin keventää metsänvuokrauksella. Metsänvuokrauksella voitaisiin lisätä metsätalousyrittäjyyttä ja luoda laajempi pohja metsätalouden elinkeinotoiminnalle. Vuokraustoiminta tasoittaisi puumarkkinoita ja laskisi puunhankinnan kustannuksia, koska se mahdollistaisi puunkorjuun paremman järjestämisen. Erityisesti pienten metsätilojen kohdalla toiminnassa voitaisiin saavuttaa mittakaavaetuja, kun vuokramies voisi vuokrasopimuskaudella järjestää puukaupat ja korjuun keskittämällä ne sopimustilaryhmittäin. Metsänvuokraukseen sisältyisivät myös sopimusaikana realisoituvat metsänhoitotyöt. Merkittävää hyötyä saavutetaan sillä, että metsät tulevat suunnitelmallisen ja aktiivisen hoidon piiriin. Vuokramiehenä toimisivat ensisijaisesti muut tahot kuin puuta jalostavat puunostajat, esimerkiksi metsätalousyrittäjät. Todennäköisimpiä vuokranantajia tulisivat olemaan maanomistajat, jotka haluavat ulkoistaa metsien hoidon.

Periaatteessa Suomen maanvuokralaki (1966/258) mahdollistaa metsänvuokrauksen jo nykyisellään. Tosin tiedossa ei ole, että yhtään metsänhakkuoikeudet sisältävää metsänvuokrasopimusta olisi tehty. Vuokrauksen kehittämistarpeet liittyvät vuokrasopimukseen ja vuokratulojen verotukseen.

²⁸ Metsätaloudesta syntyvää tappiota ei voi vähentää osakkaan muista pääomatuloista eikä alijäämää vähentää henkilökohtaisessa verotuksessa. Osakkailla ei ole oikeutta luovutusvoiton verovapauteen metsätilan sukulaiskaupassa. Kuolinpesän osuuden kauppa on irtaimen omaisuuden kauppa, joten kaupassa ei myöskään synny metsävähennyspohjaa.

Määritelmällisesti vuokrauksen tulee kohdistua omaisuuden tuottoon eikä omaisuuteen eli substanssiin. Siten jos sopimukseen sisältyy hakkuista enemmän kuin sopimusaikainen metsien kasvu on, voidaan vuokrasopimus tulkita helposti kaupaksi. Jos sopimuksella myydään omaisuutta, sopimuksen laatiminen kaupan muodossa olisikin parempi vaihtoehto. Käytettävän sopimusmallin valinta riippuu kuitenkin myös yksityiskohdista. Esimerkiksi turvetuotantoalueen vuokrasopimus on oikeusperustaltaan yhdistelmä sekä turpeen nostoalueen maanvuokrauksesta että turpeen nostomääriin perustuvasta kaupasta. Käytetyn sopimusmallin vuoksi vuokranantajan kaikki turvesuon käytöstä vuokramieheltä saamat tulot ovat kuitenkin vuokratuloja.

Metsätaloudessa metsänvuokraus sopisi myös määräaikaiseen metsän ekologisten tai maisemiarvojen suojeluun. Näissä voidaan ajatella vuokrattavan vuotuista suojelu- tai maisematuottoa. Luonnonarvo- tai maisemanarvokaupasta puhuttaessa olisi perustellumpaa puhua vuokrauksesta. Näin ei kuitenkaan menetellä ja yhtenä syynä tähän voi olla verotus.

Verotuksessa metsiin liittyviä tuloja käsitellään epäjohdonmukaisesti, mikä heijastuu valittuun sopimusmalliin. Ekologisia arvoja turvataan kestävän metsätalouden rahoituslain mukaan määräaikaisilla suojelusopimuksissa, joista maksettavat korvaukset ovat verovapaita tukia. Maisemiarvokaupan tulot voidaan taas lukea metsätalouden pääomatuloiksi. Maatilan osan vuokrauksesta saadut tulot ovat kuitenkin maataloustuloja, koska maatilatalouden tuloverolain mukaan metsätila katsotaan maatilaksi. Tällöin myös metsänvuokrauksesta saatavat tulot ovat maataloustuloja. Koska metsätalouden varat eivät sisälly maatalousverotukseen, tilalla ei ole verotuksessa maatalouden varoja, jonka johdosta metsänvuokratulot ovat kokonaisuudessaan ansiotuloja. Metsänvuokrauksen kehittämiseksi verolainsäädäntöä tulisikin muuttaa niin, että metsänvuokratuloa verotettaisiin metsätalouden pääomatulona, jolloin metsänvuokraus ja puun myynti olisivat verotuksellisesti neutraaleja vaihtoehtoja.

Metsänhakkuisiin painottuva metsänvuokraus tulisi sitoa varsin tarkasti ajantasaiseen metsäsuunnitelmaan, joka sisältää myös vuokramiehen metsänhoitotyöt. Kun vuokrauksessa hakataan tuoton lisäksi myös puustopääomaa, tämä otetaan huomioon vuokrasopimuksessa ja vuokran määrässä. Kuten turvesuonkin vuokrauksessa, myös metsänvuokrauksessa tuotantomäärä eli korjattu puumäärä tulisi mitata puutavaralajeittain yhtä tarkasti kuin tavanomaisia puukauppoja tehtäessä. Jotta kestävän tuoton ja metsäsuunnitelman hyödyntämisen tavoite saavutettaisiin, metsänvuokrasopimusten tulisi olla riittävän pitkiä (esimerkiksi 10 vuotta), kiinnityskelpoisia ja siirrettävissä kolmannelle osapuolelle. Olennaista on muun ohessa kehittää vakiomuotoisia sopimusmalleja vuokraustoiminnalle. Lisäksi vuokrasopimuksen tehneiden metsänomistajien aseman turvaamiseksi tulisi kehittää ratkaisuja vuokramiehen maksukyvyttömyys- tai konkurssitilanteisiin.

Metsänvuokrauksen kehittämistä tulee jatkaa yhtenä nopeavaikutteisena keinona parantaa pirstoutunutta metsätilarakennetta suuremmiksi taloudellisiksi yksiköiksi. Kokonaisuutena vuokraustoiminnan tavoitteena tulee nähdä yksityismetsien kilpailukyvyn parantaminen lisäämällä aktiivista metsän käyttöä sekä parantamalla kustannustehokkuutta yrittäjyyttä ja sen toimintaedellytyksiä kehittämällä.

Mikäli metsänhakkuisiin painottuvan metsänvuokrauksen edellytykset eivät täyty, vastaavanlainen toimintamalli voitaisiin järjestää myös kauppa- ja palvelusopimusten avulla. Pitkillä puukauppa-sopimuksilla voidaan kattaa pienistä tiloista koostuvat hakkuukohteet lähes vastaavalla tavalla kuin metsänvuokrauksessa. Metsänhoitotoista voidaan laatia haluttaessa hakkuista irralliset palvelusopimukset. Pitkien puukauppasopimusten toimintamallin tarkastelua jatketaan maa- ja metsätalousministeriön puumarkkinatyöryhmässä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi kokouksessaan 9.6.2010, että jatketaan metsänvuokrauksen ja pitkäaikaisten puukauppasopimusmallin kehittämistä.

3 Työryhmän hylkäämät toimenpiteet

3.1 Metsäverotuksen muuttaminen MVL-pohjaiseksi

Työryhmä katsoo, että metsäverotuksen muuttaminen maatilatalouden tuloverotus- eli MVL-pohjaiseksi olisi liian suuri periaatteellinen muutos metsätulojen verotuksessa. Kun puunmyyntitulot katsotaan pääomatuloiksi, niistä tulee säätää tuloverolaisia. Toisaalta metsätalouden tuloverotuksen säätäminen nettovarallisuuden perusteella eriytetyn MVL-verojärjestelmän mukaan voisi olla perusteltua osalle maa- ja metsätiloista.

Ruotsissa metsätalous luetaan yhdeksi elinkeinotoiminnan muodoksi maatalouden ja muun yritystoiminnan ohella. Metsätalouden verotus perustuu elinkeinotulolajiin, joka muodostuu vapaaehtoisesta nettovarallisuuslaskelman avulla ansio- ja pääomatuloiksi. Lisäksi metsätalouden verotukseen liittyy toimialakohtaisia säännöksiä. Myös Euroopan unioni on arvioidessaan ”kestävän metsätalouden rahoituslakia” tulkinnut Suomen metsätalouden valtioneuvoston näkökulmasta yritystoiminnaksi.

Suomessa tuloverotuksessa (TVL) metsänomistus luetaan henkilökohtaiseen tulolähteeseen. Metsätulot tulkitaan tällöin sijoitus- eikä elinkeinotoiminnan tuloiksi, mikä hankaloittaa yrittäjämäisen toiminnan investointien ja tulojen yhteensovittamista sekä kaluston yhteiskäyttöä. Metsätaloutta on vaikea liittää muihin elinkeinoihin, jotka nykyisellään verotetaan maatilatalouden tuloverotuksessa (MVL) tai erillisenä liikkeenä.

Tuloverolain sijaan metsätalouden tuloja tulisi voida verottaa myös maatilatalouden tuloverolaisissa (MVL). Puun myyntitulon verotukseen määriteltäisiin pääomatulo-osuus nettovarallisuuden perusteella, muutoin tulot verotettaisiin ansiotuloverotuksessa. Vuoteen 2009 asti maatalousyrittäjä saattoi valita maatalouden nettovarallisuudesta vain joko 20 tai 10 prosentin osuuden, jonka suurin summa tilikauden tuloksesta siirretään pääomatulojen verotukseen. Jos edellä mainittu osuutta vastaava summa oli suurempi tai yhtä suuri kuin tilikauden tulos, koko tulos verotettiin pääomatuloina. Vuodesta 2010 alkaen myös koko tilikauden tulos on verovelvollisen vaatimuksesta mahdollista saada verotetuksi ansiotulona. Jos metsä määriteltäisiin verotuksen varallisuudeksi verotusarvoilla, MVL-menettely edellyttäisi metsätilalta suhteellisen tasaista, korkeintaan 2–3 kertaa tilan puuston kasvun suuruista puunmyyntiä. Tällaiset puunmyynnin edellytykset täyttyvät vasta keskimääräistä suuremmilla metsätiloilla, joten MVL-menettely ei sopisi pienille metsätiloille.

Metsätalouteen sovellettuna MVL-ratkaisu mahdollistaisi metsätalouden nykyistä monipuolisemman harjoittamisen elinkeinotoimintana, mikä kannustaisi tilakoon kasvattamista ja sukupolvenvaihdoksissa yritystoiminnan siirtämistä kokonaisuutena. Liitännäiselinkeinojen yksinkertaistetusta veromenettelystä hyötyisi arvion mukaan noin kymmenesosa metsätilanomistajista ja osa maatalouden harjoittajista, yhteensä noin 30 000 tilaa (liite 1).

MVL-menettely merkitsisi metsätalouden verorasituksen uudelleen kohdentumista: verotus olisi kevyempi puuta tasaisesti myyville, metsätalousyrittäjille ja liitännäiselinkeinoyrittäjille, muille verotus säilyisi ennallaan tai hieman kiristyisi. Kun tilikauden tulos voidaan nykyisin katsoa kokonaisuudessaankin katsoa ansiotuloiksi, erityisesti pienituloisilla metsänomistajilla ja myös maanviljelijöillä verotus tulisi kevyemmäksi ja oikeudenmukaisemmaksi, sillä näillä tulot muodostuvat nykykäytännön mukaan usein kokonaisuudessaan pääomatuloiksi. Muutoksen kokonaisvaikutukset ovat vaikeasti arvioitavissa. Todennäköisesti veroneuvonnan tarve lisääntyisi. Puumarkkinat todennäköisesti hieman tasoittuisivat, sillä toisin kuin pääomatuloverotus, ansiotuloverotus kevenee tulojen pienentyessä suhdannetaantumassa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010, ettei ole perusteita metsäverotuksen muuttamiseksi MVL-pohjaiseksi edes tietyissä tapauksissa.

3.2 Metsätiloille osittamisrajoitus

Työryhmä katsoo, että kiinteistönmuodostamislaki tulee säilyttää neutraalina kiinteistön tulevan käyttötarkoituksen kannalta, jolloin siihen ei ole perusteltua tehdä muutoksia. Maankäytön ohjauksessa tulee osittamisrajoitusten sijasta käyttää neuvontaa ja taloudellisia kannustimia.

Tilojen osittamisrajoitukset kumottiin Suomessa vaiheittain siten, että viimeisemmätkin halkomista ja lohkomista koskevat rajoitukset poistuiivat vuonna 1916. Rajoitusten purkamiseen oli kaksi pääasiallista syytä: pyrittiin toteuttamaan maanomistajan vapaa määräämisvalta ja edistämään tiilattoman väestön maansaantia (liite 10). Lähes 3/4 Suomen maa- ja metsätiloista onkin syntynyt osittamisrajoitusten poistamisen jälkeen. Progressiivisen pinta-alaverotuksen ja varallisuusverotuksen aikaan erityisesti 1970-luvulla osittamisrajoituksella olisi ollut tilojen pirstoutumista ehkäisevää merkitystä.

Osittamisrajoitusten tavoitteina oli ollut vuosisatojen ajan tilojen elinkelpoisuuden ja tätä kautta veronmaksukyvyyn takaaminen. Tiloilta kerättävien verojen merkitys väheni 1800-luvulla, joten verotusta ei voinut enää pitää perusteluna osittamisrajoituksille. Maaveron liittyneet veropoliittiset osittamisrajoitukset poistuiivat maaveron poistumisen myötä 1920-luvulla. Jo 1700-luvulla osittamisrajoituksia oli lievennetty, koska ne estivät katovuosien ja sotien runteleman väestön kasvua. Sosiaalisten epäkohtien poistaminen, 1900-luvun suuret yhteiskunnalliset kysymykset torppariyksymyksistä siirtoväen asuttamiseen, ei puolestaan olisi onnistunut osittamisrajoitusten voimassa ollessa.

Ruotsissa osittamisrajoitukset ovat edelleenkin voimassa ja niistä säädetään kiinteistönmuodostamislaisissa. Ruotsissa rajoitusten tarkoituksena on tilakoon ja tilan kannattavuuden säilyttäminen sekä monipuolisen metsään liittyvän elinkeinotoiminnan, syrjäseutujen asutuksen sekä luonto- ja kulttuuriympäristöjen edistäminen.

Suomessa kiinteistönmuodostamislaki on muotoiltu neutraaliksi muodostettavan kiinteistön tulevan käytön kannalta (liite 10). Osittamisrajoituksia on pyritty säätämään eduskunnassa viidesti 1950-luvulla ja kerran 1960-luvulla. Tavoitteena oli maa- ja metsätalouteen käytettävien tilojen osittamisen rajoittaminen. Mikään näistä ehdotuksista ei tullut hyväksytyksi. Taustalla on ollut yhteiskunnan tavoitteiden ja erilaisten asetettujen rajoitusten yhteensopimattomuus. Yleinen lainsäädännöllinen kehitys osoittaa, että erilaisista osittamisrajoituksista on luovuttu tai ollaan luopumassa.

Nykypäivänä osittamisrajoitukset olisivat erittäin järeä keino ohjata maankäyttöä. Rajoitusten sijaan yhteiskunnan tulisi luottaa siihen, että maanomistaja käyttää omistamaansa maata edullisimmaksi ja parhaimmaksi katsomallaan tavalla. Rajoitusten sijasta maankäyttöä tulisi ohjata maanomistajien neuvonnalla ja taloudellisilla kannustimilla.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010 että ei ole perusteita säätää metsätiloille osittamisrajoituksia.

3.3 Kunnalle veronpalautus sen siirtäessä metsää yhteismetsään

Työryhmä katsoo, ettei ole perusteita myöntää kunnalle veronpalautusoikeutta yhteismetsätulo-osuudesta sen siirtäessä metsää yhteismetsään.

Yhteismetsä on perinteinen, toimivaksi osoittautunut metsien yhteisomistusmuoto, jossa koko tuomittakaavaetuja ja metsänhoito on usein hyvin ammattimaista. Yhteismetsälain (109/2003) uudistamisen tavoitteena oli edistää uusien yhteismetsien perustamista ja vanhojen yhteismetsien laajentamista. Vuoden 2009 loppuun mennessä oli kuitenkin perustettu vasta vajaa 30 uutta yhteismetsää, ja yhteismetsäala lisääntynyt kaikkiaan noin 30 000 hehtaarilla. Uudet perustetut yhteismetsät ovat lähes poikkeuksetta pienehköjä (keskikoko 300 ha) suvun yhteismetsiä.

On ilmeistä, että suurehkojen yhteismetsähankkeiden käynnistämiseksi tarvittaisiin riittävän suuria metsätiloja, joiden pohjalta perustettuihin yhteismetsiin pienten tilojen omistajien olisi houkuttelevaa siirtää metsiään. Monet kunnat ovat ilmaisseet kiinnostuksen siirtää metsiään joko olemassa oleviin tai perustettaviin yhteismetsiin. Kauhavalla tällainen hanke on edennyt jo perustamisvaiheeseen: kunta siirtää 400 hehtaaria ja yksityiset 1 000 hehtaaria. Kunnan esimerkki kannustaa yksityismetsänomistajia liittämään metsiään yhteismetsään ja hälventää maanomistajien yhteismetsiin liittämistä epäluuloja.

Kunnalla metsien siirto yhteismetsään saattaa johtaa nettotulojen pienentymiseen. Kunta ei ole verovelvollinen omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta, jollaiseksi myös metsätalouden pääomatulo luetaan. Kunnan ei siis tarvitse maksaa oman kunnan alueella sijaitsevista metsistään lainkaan puunmyyntituloveroja. Yhteismetsä taas maksaa myös kunnan yhteismetsäosuudesta pääomatuloveron yhteisöverokannan (26 %) mukaan, joten samalta metsäalalta kertyy kunnan kassaan vähemmän rahaa. Toisaalta kunnalla ei ole myöskään kuluja kyseistä metsäalueesta, joten tulon nettomenetyks on pienempi kuin 26 prosenttia.

Yhteismetsä on oikeutettu kestävän metsätalouden rahoituslain (Kemera) mukaisesti tukiin vain, jos luonnolliset henkilöt omistavat osuuksista vähintään puolet. Tämä kannustaisi muodostettavaa yhteismetsää kokoamaan riittävän määrän yksityisten omistamia tiloja osaksi yhteismetsää.

Yksi ratkaisu kunnan tulomenetyksen kompensointiin olisi, että kunnan siirtäessä metsäänsä perustettavaan yhteismetsään tai osaksi olemassa olevaa yhteismetsää, sen osuus yhteismetsätuloista olisi verosta vapaa. Periaatteessa tämä voitaisiin toteuttaa veronpalautuksena kunnalle.

Yhteismetsällä voi kuitenkin olla myös muita tuloja kuin puun myyntituloa, jotka tulisi eritellä. Lisäksi kunnan osuuteen kohdistuvat yhteismetsän metsätalouden menot olisivat vähennyskelvottomia verotuksessa. Kemera-tuet ovat verovapaita ja niihin kohdistuvat menot eivät ole Kemera-tukien määrään asti vähennyskelpoisia verotuksessa. Kaikkien näiden erien kohdistaminen kunnan yhteismetsätulo-osuuteen olisi mutkikas tehtävä. Teknisesti voisi olla mahdollista, että palautettavasta verosta vähennettäisiin kunnan jako-osuutta vastaava osuus yhteismetsän muista kuin puunmyyntituloista, osuus Kemera-tuista sekä yhteismetsän verotuksessa vähennetyistä menoista. Yhteismetsä tekisi ko. laskelman, jonka metsäkeskus vahvistaisi. Ongelmaksi nousee kuitenkin se, että veron palauttaminen kunnille voitaisiin tulkita valtiontueksi.

Euroopan Komissio on antanut alustavan kielteisen näkemyksen kuntien erivapauksista niiden harjoittaessa liiketoimintaa sisämarkkinoilla²⁹. Tässä yhteydessä komissio katsoi, että kunnalle myönnettyt vero-edut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU-valtiontukisäännöksiensä vastaisia tukia. Tähän liittyen valtionvarainministeriön asettama työryhmä esitti toukokuussa 2010 kuntalakia muutettavaksi siten, että kunnan ja kuntayhtymän tulisi yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta³⁰. Tavoitteena on julkisyhteisöjen omistaman omaisuuden ja laitosten verokohtelun yhdenmukaisuus kilpailluilla markkinoilla toimivien yksityisten yritysten ja elinkeinonharjoittajien kanssa. Kunnan oman maaomaisuuden, kuten metsien tuoton, verokohteluun työryhmä ei ottanut kantaa, mikä on toisaalta ymmärrettävää, koska Suomessa metsätaloudessa ei ole kyse elinkeinotoiminnan harjoittamisesta. Myöskään verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportissa³¹ ei ole tähän liittyviä ehdotuksia. Toisaalta Euroopan unioni on kestävän metsätalouden rahoituslaista antamassaan päätöksessä todennut metsätalouden olevan valtiontukilainsäädännössä tarkoitettua elinkeinotoimintaa.

Toimenpide olisi sinänsä verotuksellisesti neutraali, sillä kunnat eivät ole maksaneet metsistään myydystä puusta tuloveroa. Veronpalautusten käsittely lisäisi hallinnollisia kustannuksia sekä yh-

²⁹ Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry ja Helsingin seudun kauppakamari tekivät Euroopan unionin komissiolle kantelun Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen toiminnasta. EU-komission 14.4.2010 lähettämässä kirjeessä komissio antoi neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/19991, niin sanotun menettelyasetuksen, 17 artiklan perusteella alustavan näkemyksen Suomen kunnallisille liikelaitoksille myönnetyn tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

³⁰ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. 2010. Valtiovarainministeriön julkaisu 33/2010.

³¹ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtionvarainministeriön julkaisu 51/2010.

teismetsissä että verohallinnossa. Mikäli pieniä tai passiivisia metsätiloja saadaan osana yhteismetsiä säännöllisen ja aktiivisen metsätalouden piiriin, vaikutukset verokertymään jäävät positiivisiksi puun myyntien sekä korjuu- ja työpalveluiden lisääntyessä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010 että ei ole perusteita myöntää kunnalle veronpalautusoikeutta yhteismetsätulo-osuudesta sen siirtäessä metsää yhteismetsään.

3.4 Metsänomistusmaksu

Työryhmä katsoo, että puunmyyntituloverosta vähennyskelpoiseen metsänomistusmaksuun voi liittyä joitakin sekä metsätilakoon kasvattamisen että metsätalouden aktiivisuuden lisääntymisen kannalta myönteisiä, mutta myös kiistanalaisia tekijöitä. Metsänomistusmaksu olisi nykyisen metsänhoitomaksujärjestelmän kanssa päällekkäinen järjestelmä ja lisäksi maksutason määrittäminen sekä metsätalouden edistämiseen palautettavan maksukertymän valtiontukitulkinta vaikeuttaisivat sen toteuttamista.

Kiinteistöverolle rinnasteinen mutta sitä yksinkertaisempi ratkaisu voisi olla metsätilan omistamiselle asetettu metsänomistusmaksu (liite 11). Maksu olisi omistajakohtainen ja se koskisi metsänomistajan koko metsäomaisuutta sen sijainnista riippumatta. Metsänomistusmaksu rakentuisi metsänhoitomaksun tapaan perusmaksusta ja hehtaarikohtaisesta maksusta. Kokonaismäärällä olisi kuitenkin katto, joka estäisi maksurasituksen nousun kohtuuttomaksi tilakoon kasvaessa. Toisin kuin kiinteistövero, maksulla pyrittäisiin rahoittamaan esimerkiksi metsätalouden edistämistoimintaa.

Työryhmässä haettiin metsänomistusmaksulle kannustavaa muotoa, jolloin kysymykseen voisi tulla ainoastaan täysimääräisesti puunmyyntituloverosta vähennyskelpoinen maksu. Tällöin maksu ei oleellisesti heikentäisi aktiivisen metsätalouden harjoittamisen kannattavuutta. Toisin kuin metsänhoitomaksusta, siitä ei kuitenkaan voisi saada vapautusta. Koska maksun vaikutukset kohdistuisivat muita voimakkaammin pieniin ja taimikkovaltaisiin metsätiloihin, se saattaisi vilkastuttaa metsäkiinteistökauppaa pienten tilojen omistajien luopuessa tiloistaan kasvaneen taloudellisen rasitteen seurauksena. Riskinä voi olla myös, että osa metsänomistajista pyrkisi minimoimaan maksurasitusta tilakokoa pienentämällä. Metsänomistusmaksun yksiselitteisiä vaikutuksia ei pystytty osoittamaan tutkimustulosten puuttumisen vuoksi.

Metsänomistusmaksun ohjausvaikutuksen kannalta keskeinen kysymys liittyy maksun suuruuden määrittämiseen. Kaksi perusvaihtoehtoa voisivat olla seuraavat: a) maksu olisi tilakoosta riippumaton, kaikille yhtä suuri, jolloin se rasittaisi pieniä metsätiloja suhteessa enemmän ja kannustaisi suurempaan tilakokoon, ja b) maksu olisi tilakoosta riippuvainen, mutta hyvin maltillisesti, ja perusmaksu muodostaisi merkittävän osan maksusta. Molemmissa tapauksissa keskeinen kysymys on sopivan maksutason määrittäminen. Maksun tulisi olla yhtäältä riittävän suuri, jotta se aktivoisi metsäkiinteistökauppaa, mutta toisaalta riittävän pieni, ettei heikentäisi metsätalouden kannattavuutta.

Maksun käyttöönottoon liittyy paljon muitakin ongelmia, kuten maksun vastineena saatavan palvelun määrittäminen, maksun suhde nykyiseen metsänhoitomaksuun ja maksun mahdollinen valtiontukitulkinta. Maksun vähentäminen puunmyyntituloverosta voidaan tulkita verotueksi, jos maksun käyttötarkoitus on ennalta määrätty eli sillä kustannetaan palveluita sen maksaneille. Tällöin maksu johtanee melko todennäköisesti valtiontukitulkintaan, ja se on myös vastoin sitä verotuksen yleistä periaatetta, jonka mukaan veroja ei voi kohdistaa tiettyyn käyttötarkoitukseen. Mikäli veron käyttötarkoitus jää avoimeksi, vähennystä ei voitaisi myöskään tulkita tueksi, vaan päällekkäisten verojen (puunmyyntitulovero) mitätöinniksi. Vähennysoikeuden rajoittaminen ainoastaan puunmyyntituloihin ei puolestaan olisi yhdenvertaista kohtelua suhteessa muihin mahdollisiin metsästä saataviin tuloihin, kuten esimerkiksi erilaiset vuokratulot metsämaiden käytöstä virkistyspalveluihin, metsästykseseen jne.

Metsänomistusmaksu saattaa olla ongelmallinen myös perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta (PL 15 § 1 mom.), jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Metsänomistusmaksun säätäminen edellyttäne perustuslain säätämisyjärjestystä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta edellytti kokouksessaan 2.3.2010 selvitettävän puunmyyntituloista vähennyskelpoisen metsänomistusmaksun käyttöönottamista. Ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010, ettei metsänomistusmaksulle ole perusteita.

3.5 Metsätiloille etuosto-oikeus

Työryhmä toteaa, että esityksen hylkäämisperusteena on ollut etuostolain hyvin rajoitettu toimivuus. Etuosto-oikeudella voidaan puuttua vain vapaille markkinoilla tapahtuviin kauppoihin, joita on vain noin 15 prosenttia kaikista kaupoista. Lisäksi laki vaatisi toimiakseen hallinnon kasvattamista. Etuosto-oikeuden sijaan tulisi käyttää neuvontaa ja taloudellisia kannustimia maakauppojen ohjauksessa.

Normatiivisella ohjauksella voidaan tehdä rajoituksia maanhankintaan. Vuosina 1979–1997 Suomessa oli voimassa laki maanhankinnan rajoittamisesta, jolla ohjattiin maa- ja metsätalouskiinteistöistä käytävää kauppaa. Kunnilla on voimassa olevan etuostolain nojalla etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Tätä oikeutta kunta voi käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten.

Keinona tilakoon kasvattamiseksi ja metsänomistuksen pirstoutumisen ehkäisemiseksi on esitetty etuosto-oikeutta esimerkiksi rajanaapureille ja paikallisille asukkaille. Esimerkiksi Ruotsissa on voimassa maanhankintalaki, jossa annetaan harvaan asutuilla alueilla paikallisille asukkaille etuosto-oikeus ostaa maa- ja metsätalousmaata. Tällainen etuosto-oikeus estäisi tilanteet, joissa esimerkiksi naapuri haluaisi ostaa tilan, mutta kauempaa tuleva ostaja tarjoaa paremman hinnan. Keino voitaisiin toteuttaa säätämällä uusi maanhankinnan rajoituslaki, jossa mainitaan tilanteet, jolloin metsätalaa on tarjottava myytäväksi tietyille etuoikeutetuille ostajille. Lain soveltamisesta olisi mahdollista hakea myös ennakkoratkaisu.

Etuoosto-oikeus parantaisi metsätalouden kannattavuutta erityisesti silloin, kun rajanaapurit voivat yhdistää tilojaan ja aktiiviset metsätalouden harjoittajat voivat hankkia maata läheltä. Laki lisäisi hieman sitä todennäköisyyttä, että myyntiin tuleva tila päätyisi rajanaapurille tai muulle etuoikeutetuksi määriteltävälle henkilölle.

Taustalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että vain noin 15 % metsätiloista vaihtaa omistajaa vapaille markkinoilla ja 85 % suvun sisällä ja että myös pienet vapaille markkinoille tulevat tilat tulisi saada lain piiriin. Etuostolaki lisäisi viranomaistoiminnan tarvetta ja hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi etuosto-oikeuden säätämällä katsottaisiin, että maanomistaja ei kykenisi myymään maata parhaimmaksi katsomalleen luovutuksensaajalle. Rajoitusten sijasta maakauppaa tulisi ohjata maanomistajien neuvonnalla ja taloudellisilla kannustimilla.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010 että ei ole perusteita säätää maanhankintaoikeuslakia koskemaan metsätilojen kauppaa.

3.6 Metsänhoitomaksun porrastaminen metsätilakoon suhteen

Työryhmä toteaa, että metsänhoitomaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero. Tähän ja metsänhoitomaksun määräämiseen liittyvien syiden vuoksi metsänhoitomaksun porrastaminen metsätilakoon suhteen edellyttäisi, että asiasta säädettäisiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Työryhmä katsoo, että muutos olisi ristiriidassa myös yhdistyslain yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Metsänhoitoyhdistyslain (1998/534) mukaan metsänhoitoyhdistys on oikeutettu saamaan metsänomistajilta edistämistoiminnan rahoittamiseen veroluonteista metsänhoitomaksua. Metsänhoitomaksu koostuu nykyisellään perusmaksusta sekä hehtaarikohtaisesta maksusta, jonka enimmäismäärä vaihtelee maan eri osissa (neljä vyöhykettä). Metsänhoitomaksulle on asetettu enimmäiskatto, jota suurempi se ei voi olla.

Metsänhoitomaksun porrastamisessa metsätilakoon suhteen olisi kyse siitä, että maksu olisi nykyistä voimakkaammin regressiivinen, jolla tähdättäisiin metsänhoitomaksurasituksen lisäämiseen pienillä metsätiloilla. Käytännössä se voitaisiin toteuttaa perusmaksua korottamalla (liite 11).

Metsänhoitomaksu sisältää kuitenkin jo nykyisellään tilakoon kasvattamiseen tähtääviä elementtejä (perusmaksu ja maksukatto), mutta se ei ole vaikuttanut tilakoon kasvuun. Todennäköisesti perusmaksun ja porrastuksen tulisi olla nykyistä merkittävästi suurempia vaikuttaakseen tilakokoa lisäävästi. Lisäksi metsänhoitomaksu ei ole pakollinen pienille metsätiloille (Etelä-Suomessa alle 4, Oulun läänissä alle 7 ja Lapin läänissä alle 12 hehtaaria), joihin sen juuri pitäisi vaikuttaa. Käytännössä metsänhoitomaksu tulisi laajentaa koskemaan nykyistä huomattavasti pienempiä metsätiloja.

Metsänhoitoyhdistyslaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, joten muutokset edellyttävät vastaavaa menettelyä. Yhdistyslaki edellyttää lisäksi jäsenten tasavertaista kohtelua, jonka kanssa voimakkaampi maksuporrastus ei olisi linjassa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010, ettei metsänhoitomaksun porrastamiselle metsätilakoon suhteen ole perusteita.

3.7 Metsätalouden tappio vähennyskelpoiseksi vain metsätalouden tuloista

Työryhmä katsoo, että metsätalouden tappion vähennyskelpoisuuden rajaaminen vain metsätalouden tuloihin olisi metsätaloutta koskeva poikkeuksellisen jyrkkä vähennysoikeuden rajaus, kun maatalousyrittäjät ja henkilöyhtiötkin voivat tehdä verovuonna vähennyksen muista tuloista pääomatuloveroasteella. Lisäksi rajaus todennäköisesti vähentäisi metsänhoitotöitä ja aiheuttaisi myöhemmän metsätalouden rahoitustuen lisätarpeen.

Nykyainsäädännön mukaan metsätalouden tappion voi vähentää metsänomistajan muista pääomatuloista tai alijäämähyvityksenä ansiotuloista, jos metsätalouden tuloja ei ole tai ne ovat menoihin nähden liian vähäiset. Koska tappion voi vähentää muista tuloista, nykyinen menettely voi vähentää metsien hakkuumahdollisuuksien hyödyntämistä tietyissä tapauksissa, kuten virkistyspainotteisessa metsätaloudessa. Toisaalta kun pienillä ja/tai vähäpuustoisilla metsätiloilla metsätalouden menot toistuvat säännöllisemmin kuin puukaupan tulot, nykyinen menettely on kannustanut omistajaa näissäkin tapauksissa hoitamaan metsäänsä ilman välitöntä tulovirtaa.

Mikäli metsätalouden tappio olisi vähennyskelpoinen vain metsätalouden pääomatulosta, se voisi kannustaa puukauppaan. Valtiontalouden ja hallinnon näkökulmasta keino olisi otettavissa nopeasti käyttöön ilman merkittäviä hallinnollisia lisäkustannuksia. Todennäköisesti muiden pääomatulojen ja ansiotulojen verokertymä hieman lisääntyisi. Tällöin metsätalouden verotus muodostuisi kuitenkin voimakkaammin säännellyksi kuin maatalouden, henkilöyhtiöiden ja elinkeino-yhtymien

verotus. Vaikka näillä onkin periaatteena tappiollisen tuloksen vähentäminen tulevista voitollisista tuloksista, tappiollinen tulos on mahdollista vähentää myös pääomatuloveroasteen suuruusena muista pääomatuloista - ja edelleen alijäämähyvityksenä ansiotuloista.

Lisäksi merkittävä haittapuoli olisi metsätalouden tukitarpeen todennäköinen lisääntyminen metsänhoitotöiden laiminlyöntien yleistyessä. Lisäksi nykyinen käytäntö toimii kannustimena muodostaa kuolinpesästä verotusyhtymä, koska kuolinpesän jäsenet eivät voi vähentää metsätalouden tappiota henkilökohtaisista pääomatuloistaan tai tehdä alijäämähyvitystä ansiotuloistaan.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010, ettei ole perusteita säätää metsätalouden tappion vähennyskelpoisuudesta vain metsätalouden tulosta.

3.8 Metsille kiinteistövero

Työryhmä katsoo, että kiinteistövero ei tule ulottaa metsiin, koska siihen liittyy pääosin kielteisiä ohjaus-vaikutuksia ja hallintokustannukset veron tilakohtaiseksi määrittämiseksi muodostuvat korkeiksi. Metsien kiinteistöverolla ei ole nähtävissä metsäpoliittisia hyötyvaikutuksia, sillä se johtaisi paitsi metsätalouden kustannusrasituksen kasvuun myös lisäksi metsätilojen pirstoutumisriskiä.

Nykyisen kiinteistöverolain (654/1992) mukaan kiinteistövero ei suoriteta metsästä eikä maatalousmaasta. Myöskään Ruotsissa kiinteistövero ei peritä metsästä, pellostä tai näiden tuotantorakennuksista. Kiinteistöveron laajentaminen metsämaahan edellyttäisi paitsi kiinteistöverolain muuttamista, todennäköisesti myös niin sanotun varallisuuden arvostamislain (1142/2005) päivittämistä metsätalouden varojen arvostuskäytännön osalta.

Verotuksen kehittämistyöryhmä ei nähnyt loppuraportissaan³² hyviä perusteluja maa- ja metsätaloukseen jättämiselle kiinteistöverotuksen ulkopuolelle ja katsoi asian vaativan lisäselvityksiä järjestelmän käytännön toteutukseen liittyen.

Käytännössä kiinteistövero merkitsisi paluuta metsien pinta-alaveron kaltaiseen järjestelmään. Kun metsän kokonaisarvo muodostuu pääosin puuston arvosta, kiinteistövero kohdistuisi suurimmaksi osaksi kasvavan puuston arvoon, joten se olisi pitkälti päällekkäinen puun myyntituloveron kanssa. Pelkkään maahan kohdistuva kiinteistövero olisi ongelmallinen, koska metsätalouden maanarvot ovat merkittävässä määrin negatiivisia metsän pitkän kiertoajan vuoksi.

Vaikutuksiltaan metsien kiinteistövero on rinnastettavissa pinta-alaveroon. Progressiivinen metsien pinta-alavero näyttäisi aikanaan johtaneen metsätilojen pirstomiseen verorasituksen noustessa tilakoon kasvun myötä³³. Rakentamattoman tontin korotetun kiinteistöveron on todettu lyhyellä aikavälillä lisänneen tonttikauppoja ja rakentamista, mutta rakennustehokkuuden kustannuksella³⁴. Empiiristä tutkimuksellista näyttöä siitä, että pinta-alaveron olisi aikanaan toiminut kannusteena puukauppaan ei ole saatu. Sen sijaan teoreettisten laskelmien perusteella pinta-alaveron näyttäisi tietyissä tilanteissa kannustavan puunmyyntiin toisin kuin puunmyyntitulovero³⁵.

Todennäköisesti metsien kiinteistövero johtaisi metsätilakoon pienenemiseen, koska se merkitsisi absoluuttisen verorasituksen kasvamista tilakoon kasvaessa. Kiinteistövero vähentäisi metsätalouden kannattavuutta, mikä aiheuttaisi metsänomistajien pyrkimystä vähentää riippuvuuttaan metsä-

³² Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtionvarainministeriön julkaisu 51/2010.

³³ Leppänen, J. 2008. Parcelisation of family forests in Finland. Scandinavian forest Economics No 42: 361–377.

³⁴ Lyytikäinen, T. 2007. The Effect of Three-rate Property Taxation on Housing Construction, VATT-keskustelualoitteita 419; ks. myös HE 145/2005.

³⁵ Barua, S.K., Kuuluvainen, J., Laturi, J. & Uusivuori J. 2010. Effects of forest taxation and amenity preferences on nonindustrial private forest owners. European Journal of Forest Research 129:163–172; ks. myös samassa julkaisussa Erratum 129:173.

tuloista. Koska tämä pyrkimys koskisi kaikkia metsänomistajia, tilakoko pienenisi ja metsien käytön painotus muuttuisi puuntuotannosta virkistyskäyttöön.

Kunnille metsien kiinteistövero toisi lisää verotuloja. Hallinnon kannalta varjopuolena olisi merkittävä viranomaistyön lisääntyminen metsämaan varallisuusarvojen määrittelemisessä ja tietojen käsittelyssä. Verorasitus saattaisi vaihdella tilakohtaisesti erittäin paljon. Erityisenä huolenaiheena voidaan pitää sitä, että paineet jokamiehen oikeuksien kaventamiseen todennäköisesti lisääntyisivät voimakkaasti.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi kokouksessaan 9.6.2010, ettei ole perusteita säätää metsille kiinteistöveroa.

3.9 Lainsäädännön kehittäminen metsää omistavien rahastojen perustamiseksi

Työryhmä katsoo, että metsäomaisuuteen sijoittavien ja yhdenkertaisen verotuksen piirissä olevien rahastojen perustaminen on mahdollista Suomessa jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Rahastojen perustamisen ei nähdä edistävän erityisesti yksityismetsien tilakoon kasvattamista.

Rahastojen perustamista ja hallinnoimista säätelevät sijoitusrahastolaki (1999/48) ja kiinteistörahastolaki (1997/1173). Metsäkiinteistörahastojen perustaminen on ollut mahdollista kiinteistörahastolain voimaantulusta eli vuodesta 1997 lähtien, ja metsäomaisuuteen keskittyvien erikoissijoitusrahastojen perustaminen 1.5.2007 lähtien, jolloin sijoitusrahastoille annettiin mahdollisuus allokoida varoja kiinteistöihin ja kiinteistöarvopapereihin. Kiinteistörahastoja voidaan perustaa myös kommandiittiyhtiömuodon pohjalta, mikä on ollut muussa kiinteistösijoittamisessa yleisin tapa.

Suomeen ei ole tähän mennessä perustettu yhtään metsäkiinteistö- tai metsäsijoitusrahastoa. Osakeyhtiömuotoisen metsäkiinteistörahaston tekee epäedulliseksi sijoitusmuodoksi kahdenkertainen verotus, mutta kommandiittiyhtiömuotoisena se olisi yhdenkertaisen verotuksen piirissä. Metsäsijoitusrahasto on aina yhdenkertaisen verotuksen piirissä.

Syitä siihen, miksi metsäsijoitusrahaston perustaminen ei ole kiinnostanut pankkeja ja pankkiiriliikkeitä, lienee useita. Ensinnäkin metsäsijoitusrahaston perustaminen edellyttäisi varsin huomattavaa, mielellään alueellisesti mahdollisimman yhtenäistä metsäomaisuutta, jonka kokoaminen ei ole yksinkertaista ja vaatii suuria pääomia. Toiseksi metsäsijoitusrahastojen likviditeettiin saattaa sisältyä joitakin hankaluuksia etenkin silloin, kun markkinoilla tapahtuu verrattain nopeita muutoksia, joiden seurauksena rahastojen osuuksia halutaan myydä tai ostaa poikkeuksellisen paljon. Kolmanneksi metsäomaisuuden hoito ja hallinnoiminen sitovat resursseja, mikä vähentää tuotto-odotuksia. Nämä seikat lienevät vaikuttaneet myös siihen, ettei myöskään metsäkiinteistörahastoja ole perustettu. Lisäksi metsäsijoitusrahasto voitaisiin toteuttaa vain erikoissijoitusrahastona, jolloin sen on vuosittain jaettava osuudenomistajille vähintään 75 prosenttia tilikauden voitosta, ts. rahastossa voi olla vain tuotto-osuuksia.

Jotta osakeyhtiömuotoinen metsäkiinteistörahasto voisi olla muiden metsänomistusmuotojen rinnalla taloudellisesti järkevä ja houkutteleva vaihtoehto, sillä ei tulisi olla tuloverovelvollisuutta. Tämä edellyttäisi kiinteistörahastolakiin samankaltaista muutosta, joka tehtiin vuonna 2009 vuokra-asuntorahastoja koskien. Muutos toisi varjopuolena rahastolle joukon toimintaa sääteleviä rajoituksia, joista poikkeaminen johtaisi rahastoyhtiön verovapauden purkaantumiseen.

Osakeyhtiömuotoisten metsäkiinteistörahastojen yhdenkertainen verotus saattaisi johtaa siihen, että myös metsää omistavat yhtiöt siirtäisivät metsäomaisuutensa tällaisten kiinteistörahastojen hal-

lintaan. Esimerkiksi Yhdysvalloissa vain yhdellä merkittävällä metsäteollisuusyhtiöllä on enää omia metsiä, muiden metsät ovat rahastojen hallussa. Merkittävä osa rahastojen tuotoista on lisäksi tehty kiinteistönjalostuksella, esimerkiksi kaavoittamalla ja lohkomalla metsäalueista sopivia alueita rakentamiseen tai suojelu- ja virkistysalueiksi. Metsätilakoon kasvattamista saati pirstoutumisen ehkäisemistä tämä ei edistä.

4 Esitettyjen toimenpiteiden vaikutukset

4.1 Toimenpiteiden vaikutusten arviointi

Tarkasteltavat keinot on luokiteltu tärkeysjärjestykseen niiden vaikutusten mittakaavan mukaan. Metsätilakokoon ja rakenteeseen sekä tilojen sukupolvenvaihdosten nopeuttamiseen vaikuttavia keinoja tarkasteltiin seuraavien viiden kriteerin suhteen:

- vaikutus metsänomistajien keski-ikään
- vaikutus tilarakenteeseen (tilojen koko, käytettävyys ja määrä)
- vaikutus metsätalouden tilakohtaiseen kannattavuuteen
- vaikutus puumarkkinoille
- valtiontalous ja hallinto (ilman kerrannaisvaikutuksia).

Osalle keinoista oli mahdollista tehdä vaikutusten suuruutta koskevia laskelmia, jotka on esitetty liitemateriaalissa (Työryhmämuistio mmm 2011:3, osa 2), mutta osa oli arvioitavissa vain subjektiivisesti. Työryhmän vaikuttavimmiksi arvioimat keinot asetettiin tärkeysjärjestykseen. Vaikka osalla tarkastelluista keinoista oli kriteereiden suhteen merkittäviäkin vaikutuksia tilarakenteeseen tai sukupolvenvaihdoksiin, niiden toteuttaminen arvioitiin mahdottomaksi.

Yhteenveto arviointiperusteista on esitetty taulukossa 2. Keinojen arvioinnissa käytetyt merkinnät olivat plus-merkki (+), nolla (0) ja miinus-merkki (-). Erittäin merkittävälle keinolle annettiin kriteerin osalta kolme plus-merkkiä, merkittävälle kaksi plus-merkkiä ja jos vaikutukset arvioitiin positiivisiksi, mutta ei kovin merkittäviksi, yksi plus-merkki. Nolla merkitsi sitä, että vaikutuksia ei ole tai ne ovat suhteessa hyvin vähäiset. Negatiiviset vaikutusten voimakkuus arvioitiin vastavalla tavalla kuin positiiviset vaikutukset.

Vaikutusten voimakkuus on arvioitu eri tasoisesti eri kriteereillä. Plussien ja miinusten käytön tavoitteena on ollut saada yhdellä silmäyksellä havainnollistuva kuva kunkin toimenpiteen vaikutuksista. Pääsääntöisesti vaikutukset on arvioitu siten, että vaikutuksen suuruusluokka moninkertaistuu siirryttäessä yhdestä plussasta (miinuksesta) kahteen ja edelleen kolmeen. Lähestymistavassa on näin noudatettu vaikutusten osalta logaritmista asteikkoa. "Pieni vaikutus" tarkoittaa joissakin tapauksissa myös sitä, että toimenpiteen vaikutukset ovat kokonaisuuden kannalta vähäisiä.

Taulukko 2. Toimenpiteiden vaikutusten arviointiperusteet.

Toimenpiteen vaikutus Merkintä	Erittäin merkittävä +++ / - - -	Merkittävä ++ / - -	Posit./negat. + / -	Pieni vaikutus 0
Metsänomistajien pinta-alalla painotetun keski-ikäen aleneminen, vuotta	yli neljä (4+ v)	muutama (2-3 v)	yksi (1 v)	nykytilanne
Tilarakenne				
a) keskitilakoon kasvu, ha	yli neljä (4+ ha)	muutama (2-3 ha)	yksi (1 ha)	nykytilanne
b) käytettävyyden paraneminen	erinomainen	hyvä	kohtuullinen	nykytilanne
c) tilamäärän väheneminen	kymmeniä tuhansia (10 000–90 000 tilaa)	tuhansia (1 000–9 000 tilaa)	satoja (100–900 tilaa)	kymmeniä (10–90 tilaa)
Tilakohtainen kannattavuus, euroa/hehtaari/vuosi	yli 100 euroa/ha/v	10-90 euroa/ha/v	1-9 euroa/ha/v	nykytilanne
Puuntarjonnan lisääntyminen, kuutiometrejä/vuosi	miljoonia (yli 1 000 000 m ³ /v)	satoja tuhansia (100 000 – 900 000 m ³ /v)	kymmeniä tuhansia (10 000 – 90 000 m ³ /v)	tuhansia (1 000–9 000 m ³ /v)
Valtiontalous ja hallinto, milj. euroa/vuosi	satoja miljoonia (yli 100 milj. €v)	kymmeniä miljoonia (10–90 milj. €v)	miljoonia (1–9 milj. €)	satoja tuhansia (0,1–0,9 milj. €)

Vaikutukset on perusteltua arvioida sekä toimenpiteen kohderyhmän että kokonaisuuden kannalta. Esimerkiksi tilakohtainen kannattavuus on tyypillinen kohderyhmään viittaava kriteeri. Toisaalta jos kohderyhmän koko on arvioitu pieneksi, siihen kohdistuvilla suurillakaan vaikutuksilla ei ole kokonaisuuden kannalta merkitystä. Siksi esimerkiksi metsänomistajien metsämaan alalla painotettu keski-ikä tai puuntarjonnan lisääntyminen viittaavat kriteerinä paitsi kohderyhmään myös sen painoarvoon kokonaisuuden kannalta.

Toinen huomioon otettava seikka on ajanjakso, jolle vaikutukset arvioidaan. Useissa tapauksissa vaikutusten arviointi yli 15 vuoden ajalle muodostuu hyvin epätarkaksi. Toisinaan markkinat ehtivät sopeutua uuteen tilanteeseen jo tällä ajanjaksolla. Näistä syistä vaikutuksia ei pääsääntöisesti ole arvioitu pidemmälle ajanjaksolle, vaikka osa vaikutuksista edelleen jatkuisikin. Toisaalta jotkin keinot taas vaativat jatkuvaa toimeenpanoa (neuvonta) tai niiden läpivieminen laajassa mitassa kestää kymmeniä vuosia (tilusjärjestelyt). Näissä melko selkeissä toimenpiteissä on tällöin perusteltua käyttää vaikutusten arvioinnissa pidempää ajanjaksoa.

Yhteenveto tarkastelluista toimenpiteistä ja niiden arvioinneista on esitetty taulukossa 3. Toimenpiteet on järjestetty arvioituun paremmuusjärjestykseen. Eri toimenpiteille ei ole täysin voitu arvioida niiden hyväksyttävyyttä metsänomistajien keskuudessa. Yksi tällainen toimenpide on tilusjärjestelyt, joita tämän vuoksi onkin syytä käynnistää pilottihankkeina.

Verohuojennukselle asetettavat ehdot vaikuttavat myös kyseessä olevan huojennuksen hyväksyttävyyteen. Toisaalta huojennuksia ei voida antaa ilman varmuutta riittävän suuresta vaikuttavuudesta. Hylätyistä toimenpiteistä metsänomistusmaksu ja metsien kiinteistövero kohtaisivat todennäköisesti voimakastakin vastustusta maanomistajien taholta.

Taulukko 3. Toimenpiteiden vaikutusten arviointi eri kriteerien suhteen.

	Metsänomistajien keski-ikä	Tilarakenne	Tilakohtainen kannattavuus	Puuntarjonnan lisääntyminen	Valtiontalous ja hallinto	Huomautukset
Työryhmän esittämät toimenpiteet						
Perintö- ja lahjaveron (PerVL) huojennus metsätiloille pinta-ala- ja MYEL-ehdoin	+++	++	++	+++	+	Keskeinen keino, kun säädellään metsänomistajien ikää ja tilojen pirstoutumattomuutta; MYEL-ehdon käyttäminen vaatii MYELiin muutoksia.
Tilujärjestelyn kehittäminen metsien kiinteistö rakenteen parantamiseksi (laajamittainen toimeenpano, ei pelkästään pilotointi)	+	+++	++	+++	+	Vaatii merkittävästi lisää resursseja. Vaikutus tilarakenteeseen jää tilapäiseksi, ellei samalla säädettä PerVL huojennuksia.
Luovutusvoittoveron huojennus metsätilakaupoissa tietyin ehdoin	+	++	++	++	-	Keskeinen keino kasvattaa tilakokoa lisäämällä tilakaupan tarjontaa. Vaikutus tilarakenteeseen jää tilapäiseksi, ellei samalla säädettä PerVL huojennuksia.
Sukupolvenvaihdosneuvonnan ja koulutuksen kehittäminen ja lisääminen	++	+	+	++	0	Kallista mutta tehokasta, useimmiten jopa välttämätöntä
Yhtiömuotoiselle metsänomistukselle oikeudet varauksiin ja metsävähennykseen	0	+	++	+	0	Lainsäädännön kehittämistä
Yhteismetsien laajentuminen ja hallinnon kehittäminen	0	+	+	+	0	Sisältää useita erillisiä toimenpiteitä yhteismetsien laajentamiseksi.
Metsähallituksen metsien käyttö kannustimena yhteismetsien perustamiseen	0	+	+	+	0	Vaikutus kokonaisuuden kannalta pieni.
Metsää omistavat kuolinpesät verotusyhtymiksi vapaaehtoisesti neuvonnan keinoin (*)	0	0	+	+	0	Neuvonta voidaan tehdä muun neuvonnan ohessa
Metsänvuokrauksen kehittäminen	0	0	+	+	0	Lainsäädännön kehittäminen vuokratulojen verotuksen osalta
Työryhmän hylkäämät toimenpiteet						
Metsäverotuksen muuttaminen MVL-pohjaiseksi osalla tiloista	0	+	++	++	0	Monipuolisen yritystoiminnan mahdollisuudet lisääntyvät
Metsätiloille osittamisrajoite	-	++	+	0	0	Yhteisomistus lisääntyy
Kunnalle veronpalautus sen siirtäessä metsää yhteismetsään	0	+	+	0	0	Vaikutus kokonaisuuden kannalta pieni
Metsänomistusmaksu (perusmaksu + hehtaarimaksu)	0	+	-	+	+	Päällekkäinen metsänhoitomaksun kanssa
Metsätiloille etuusto-oikeus	0	+	+	0	-	Lähitilojen yhdistämiset yleistyvät
Metsänhoitomaksun porrastaminen metsätilakoon suhteen	0	+	-	+	0	Kohdistuisi nykyistä maksua voimakkaammin pieniin tiloihin
Metsää omistavat kuolinpesät verotusyhtymiksi pakkokeinoin (*)	0	--	+	+	+	Halpa keino, joka voi johtaa tilojen pirstoutumiseen
Metsätalouden tappio vähennyskelpoiseksi vain metsätalouden tuloista	0	0	-	+	0	Olisi rajauksena poikkeuksellisen voimakas ja vähentäisi metsänhoitotöitä
Metsille kiinteistövero	0	--	--	+	++	Johtaa pirstoutumiseen ja jokamiehenoikeuksien kyseenalaistamiseen
Lainsäädännön kehittäminen metsää omistavien rahastojen perustamiseksi	0	-	0	0	-	Nykyisiä suuria metsänomistajia muuttuisi rahastomuotoisiksi

(*) Metsää omistavat kuolinpesät verotusyhtymiksi pakkokeinoin on käsitelty samassa yhteydessä kuin metsää omistavat kuolinpesät verotusyhtymiksi vapaaehtoisesti neuvonnan keinoin.

Tehtyjen arvioiden mukaan neljä toimenpidettä erottautuvat vaikuttavuudeltaan selkeästi muita paremmiksi.

1. Perintö- ja lahjaveron huojennus yhdistettynä maatalousyrittäjän eläkelain (MYEL) avulla määriteltyihin huojennusehtoihin on ylivoimaisesti tehokkain tapa metsänomistajarakenteen muuttamiseen.
2. Metsien käytettävyyden parantamiseksi tilusjärjestelyt ovat joillakin alueilla ainoa tapa vaikuttaa; maanmittauslaitoksessa on arvioitu, että jopa neljä miljoonaa metsähehtaaria hyötyisi tilusjärjestelyistä.
3. Luovutusvoittoverotuksen huojennuksella voitaisiin parantaa markkinoiden toimivuutta lisäämällä metsätilojen tarjontaa markkinoilla ja ohjaamalla metsätilojen kysyntää, millä olisi tilojen kokonaismäärää vähentävää vaikutusta.
4. Sukupolvenvaihdosneuvonnalla voidaan päästä hyviin tuloksiin, sillä metsänomistajilta puuttuu tietoja toimintatavoista ja niiden kustannuksista; henkilökohtaisena annettava neuvonta on vaikuttavaa mutta varsin kallista.

Viisi toimenpidettä on arvioitu toimiviksi, mutta niiden vaikutukset ovat jo selvästi vähäisemmät kuin edellä mainituilla neljällä toimenpiteellä.

1. Yhtiömuotoiselle metsänomistukselle annettavilla metsävähennys- ja varausoikeuksilla parannettaisiin luonnollisten henkilöiden yhtiömuodossa omistamien metsien toimintaedellytyksiä; vaikka metsätalouden yhtiöittämistarve on jossain määrin kasvava, yhtiöitä on kuitenkin siinä määrin vähän, että toimella ei ole toistaiseksi kokonaisuuden kannalta merkitystä.
2. Yhteismetsien hallintoa on perusteltua yksinkertaistaa erityisesti pienempien yhteismetsien osalta, mikä ei pitäisi olla uuden tilintarkastuslain perusteella ongelmallista. Yhteismetsien laajentumisen ja perustamista koskeva neuvonta ja tukipalvelut edistäisivät yhteismetsämuotoisen omistuksen tavoitteellista käyttöä.
3. Metsähallituksen metsien käyttö yhteismetsien perustamisessa toisi metsänomistajille lisää yhteismetsiin liittymisvaihtoehtoja; samalla Metsähallitus voisi parantaa omaa metsänomistusrakennettaan niillä alueilla, joilla sen metsät ovat hajallaan.
4. Metsää omistavien kuolinpesien määrä on jo vähentynyt pinta-alaverotuksen päättymisen vuoksi; silti neuvonnassa voidaan edelleen tuoda esiin kuolinpesien hallintaan liittyvät ongelmat ja mahdollisuus joko ohjata omistusta jollekin kuolinpesän osakkaista tai neuvoa verotusyhtymien perustamiseen.
5. Metsänvuokraus voisi toimia sillä edellytyksillä, että metsänomistaja saisi metsätilansa tai sen osan hallinnan määräaikaista luovutuksesta selkeästi hyötyä; nykyisellään tilan osan vuokratulot kuitenkin ovat maataloustuloa, jolloin vuokratulot ovat ansiotuloja pääomatu-
lojen sijasta.

Työryhmä on tarkastellut myös muita toimenpiteitä, joita se ei kuitenkaan ehdoteta toimeenpantaviksi. Osa niistä on arvioitu vaikutuksiltaan melko tehokkaiksi, osa vaikutuksiltaan ristiriitaisiksi ja osan on katsottu jopa heikentävän metsätalokorakennetta ja metsätalouden kannattavuutta. Nämä muut tarkastellut, mutta työryhmän hylkäävät toimenpiteet on esitetty vaikuttavuusjärjestyksessä alla.

1. Metsäverotuksen muuttaminen MVL-pohjaiseksi osalle tiloista on liian suuri periaatteellinen muutos metsätulojen verojärjestelmään; sitä ei kuitenkaan pidetä poissuljettuna keinona, jos MVL-ratkaisun avulla voidaan edistää toimeenpantaviksi ehdotettuja keinoja.
2. Metsätilojen osittamisrajoitusta ei katsota nykytilanteeseen sopivaksi, ja tällaisesta rajoituksesta syntyisi perustuslaillinen kysymys; vastaavaan tulokseen päästään myös taloudellisin kannustein ja neuvonnalla.
3. Kuntien veronpalautusta yhteismetsäosuuksista ei katsota nykytilanteessa tarpeelliseksi, koska asia ei ole kunnille kynnyskysymys; lisäksi tällainen säädös saatettaisiin tulkita laajemmin kuntien elinkeinotoiminnan tukemiseksi.

4. Metsänomistusmaksuun puun myyntituloverosta vähennyskelpoisena regressiivisenä veroluontoisena maksuna suhtaudutaan erittäin ristiriitaisesti ja mahdollisesta maksusta syntyisi todennäköisesti perustuslaillinen kysymys.
5. Metsätilojen etuosto-oikeutta ei katsota nykytilanteeseen sopivaksi, ja tällaisesta rajoituksesta syntyisi perustuslaillinen kysymys; vastaavaan tulokseen päästään myös taloudellisin kannustein ja neuvonnalla.
6. Metsänhoitomaksun porrastaminen tilakoon suhteen on hankala toteutettavaksi, koska maksun pakollisuudesta johtuen maksun perusteet ovat perustuslaillisia kysymyksiä; lisäksi maksua määrättäessä tulisi noudattaa jäsenten tasapuolista kohtelua, johon jäsenmaksun lisäporrastus ei välttämättä sovi.
7. Metsää omistavien kuolinpesien lakivelvoitteista jakamista ei pidetä toteuttamiskelpoisena lainsäädännöllisistä syistä; se todennäköisesti myös johtaisi osassa tapauksista metsätilan todelliseen jakamiseen pienemmiksi tiloiksi.
8. Metsätalouden tappion vähennyskelpoisuutta vain metsätalouden tulosta pidetään erityisesti metsänhoitotöiden tekoa vähentävän rajauksena, eikä vastaavaa rajoitusta ole edes maatalouden tulojen tai henkilöyhtiöiden elinkeinotulojen verotuksessa.
9. Metsien kiinteistövero ei pidetä toteuttamiskelpoisena, koska se vaatisi pintaalaverotyypin ratkaisun tuomista uudelleen käyttöön; lisäksi sen haittavaikutukset tilakokoon ovat suuremmat kuin mahdolliset hyödyt.
10. Metsää omistavien erikoissijoitusrahastojen ja kommandiittiyhtiömuotoisten kiinteistörahastojen perustaminen on jo nyt mahdollista yksinkertaisen verotuksen piirissä; näitä ei kuitenkaan ole syntynyt siksi, että riittävän suuria ja edullisia metsäkokonaisuuksia ei ole ollut tarjolla Suomessa.

4.2 Toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset

Työryhmän esittämien toimenpiteiden tavoitteena on metsätilojen pirstoutumisen vähentäminen, metsätilakoon kasvattaminen ja sukupolvenvaihdosten nopeuttaminen. Toimenpiteillä tähdätään metsätaloudellisen aktiivisuuden lisääntymiseen, joka parantaa metsätalouden ja puunkorjuun kannattavuutta sekä metsäteollisuuden puuhuollon toimivuutta. Puukaupan aktivoituminen lisää bruttokantorahatuloja ja puunmyyntituloverokertymää. Maaseutuvaltaisilla alueilla puunkorjuun ja metsänhoitotöiden lisääntyminen lisää työllisyyttä ja tuloja. Kotimaisen raakapuun tarjonnan lisääntyminen vähentää tarpeita turvautua tuontipuuhun.

Esitettyjen toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset ovat suurimmat neljässä ensimmäisenä esitellyssä keinossa. Toimenpiteet on kuitenkin pyritty rakentamaan siten, ettei niistä aiheutuisi hallinnollisia lisäkustannuksia. Metsänomistajien neuvonta nähdään kuitenkin välttämättömänä ja siitä aiheutuu lisäkustannuksia. Osittain toimenpiteiden vaatima neuvonnan lisäys voidaan kuitenkin toteuttaa läpäisyperiaatteella muun neuvonnan rinnalla, ja osaksi tarvittava neuvonta toteutuu markkinaehtoisesti yritysten toimesta. Sukupolvenvaihdosneuvonnan ja koulutuksen lisäämisellä varmistetaan, että kaikki mahdolliset metsänomistuksen rationalisoimiskeinot tunnetaan ja niitä myös käytetään metsänomistajien keskuudessa. Työryhmä ei ole tehnyt arviota neuvonnan lisäämistarpeen kustannusvaikutuksista.

Sukupolvenvaihdosten huojentaminen perintö- ja lahjaverotuksessa esitetyillä ehdoilla merkitsee suuruusluokaltaan yksityismetsien puuntarjonnan lisäystä runsaalla kahdella miljoonalla kuutiometrillä ja noin 60–70 miljoonan euron kantorahatulojen lisäystä. Puuntarjonnan lisäys lisää myös metsähakkeen saatavuutta merkittävästi. Valtion suorat nettoverohyödyt ovat ensimmäisinä vuosina keskimäärin noin viisi miljoonaa euroa vuodessa, jonka jälkeen verohyödyt vähenevät mutta jäävät edelleen positiivisiksi. Vaikutukset nettoverokertymään ovat siten etupainotteisia vähentyen kahdenkymmenen vuoden kuluessa. Puunjalostusteollisuuden arvonlisäys ja työllisyyden lisäys riippuu siitä, mille tuotannonaloille lisäpuuntarjonta ohjautuu.

Metsätilujärjestelyjen pilotoinnista ja menetelmän kehittämisestä syntyy lisäkustannuksia, jotka kuitenkin tehostavat ja nopeuttavat jatkossa tilusjärjestelyjä. Tilusjärjestelyissä hyöty-kustannus-suhteen tulee tyypillisesti olla yli yhden, jotta tilusjärjestelyihin kannattaa ryhtyä. Tilusjärjestelyihin tarvittava valtion rahoitus toimii siten pitkäjänteisen toiminnan perusrahoituksena, kunnes metsänomistajat maksavat osansa tilusjärjestelyjen valmistuttua. Tilusjärjestelyiden puuntarjontavaikutukset ja siten myös taloudelliset vaikutukset riippuvat tilusjärjestelyiden laajuudesta. Miljoonan hehtaarin laajuudella tehtävien tilusjärjestelyiden vaikutukset olisivat todennäköisesti jo edellä kuvatun sukupolvenvaihdoshuojennuksen suuruusluokkaa. Tilusjärjestelyiden kustannusvaikutukset ovat etupainotteisia ja hyödyt realisoituvat vasta vuosikymmenten kuluttua. Paikallisesti tilusjärjestelyillä on erittäin suuri merkitys metsätalouden harjoittamisen edellytysten parantamisessa.

Luovutusvoittoveron huojennuksen taloudelliset hyödyt syntyvät metsänomistajamäärän supistumisen ja metsätilojen koon kasvun kautta. Lisääntynyt metsätilakauppa lisää myös puuntarjontaa yli puolella miljoonalla kuutiometrillä, mikä merkitsee 15–18 miljoonan euron kantorahatulojen lisäystä. Samalla myös metsähakkeen tarjonta lisääntyy. Pienempi tilamäärä merkitsee puunostajille rationaalisempaa toimintaa. Puunmyyjien määrän väheneminen ja tilakoon kasvu merkitsevät, että metsänomistajakunnan ammattitaitoisuuden lisääntymistä. Tämä vähentää julkisesti rahoitetun neuvonnan tarvetta. Tätä kautta saatavat säästöt voivat olla muutamia miljoonia euroja vuodessa. Toimenpiteen valtiontaloudelliset vaikutukset ovat melko vähäiset, sillä luovutusvoittoveron huojennus on verovaikutuksiltaan muutamia miljoonia euroja negatiivinen. Toimenpide on kuitenkin lähes ainoa vaikuttava keino metsätilakoon kasvattamiseksi, koska vapaille markkinoilla metsätilojen kauppa on vähäistä.

Laajentamalla metsävähennys- sekä meno- ja tuhovaraukset koskemaan myös luonnollisten henkilöiden omistamia henkilöyhtiöitä, yhtiömuotoinen metsänomistus nousee varteenotettavammaksi vaihtoehdoksi metsänomistusmuotojen joukkoon. Valtiontalouden kannalta toimenpide on verkertymävaikutuksiltaan neutraali.

Muiden ehdotettujen toimenpiteiden välittömien valtiontaloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä. Kerrannaisvaikutuksineen ne todennäköisesti jäävät positiivisiksi.

4.3 Toimenpiteiden ympäristövaikutukset

Toimenpiteiden tavoitteena on ehkäistä metsätilojen pirstoutumista ja kasvattaa metsätilojen kokoa sekä lisätä metsätaloudellista toimeliaisuutta yksityismetsissä. Metsätilojen suurempi koko ja taloudellisten ohjaustoimien nykyisiä toimia parempi kohdistuvuus antavat paremmat mahdollisuudet turvata monimuotoisuuden kannalta merkittävät kohteet ja keskittää hakkuut vähemmän arvokkaille alueille. Luontoarvoiltaan tai maisemaltaan arvokkaiden, usein myös puustoltaan runsaiden kohteiden rauhoittamiseen, on suurella metsätilalla paremmat mahdollisuudet sikäläkin, että kohteiden säästämisen tulonmenetykset suhteessa metsätalouden kokonaistuloihin jäävät vähäisemmiksi. Suurilla metsätiloilla metsätalouden harjoittaminen perustuu lisäksi usein metsäsuunnitelmaan, jossa arvokkaat luonto- ja maisemakohteet voidaan erottaa omiksi kokonaisuuksiksi.

Työryhmän ehdotuksiin on laadittu seuraavat taustaselvitykset, jotka on julkaistu maa- ja metsätalousministeriön Työryhmämuistio-sarjassa mmm 2011:3, osa 2.

1. Keinoja metsätilarakenteen parantamiseksi
2. Metsän yhteisomistusmuodot
3. Professori Kaarlo Tuorin lausunto metsätilan sukupolvenvaihdoksen veronhuojennuksista perustuslain näkökulmasta
4. Professori Tuomas Ojaseen lausunto metsätilan sukupolvenvaihdoksen veronhuojennuksista perustuslain näkökulmasta
5. Metsätilojen sukupolvenvaihdoshuojennuksen puunmyynti- ja verokertymävaikutukset
6. MYEL-vakuutus metsätilojen sukupolvenvaihdoshuojennuksen ehtona
7. Metsätilusjärjestelyt Suomessa 1990- ja 2000 –luvuilla
8. Professori Edward Anderssonin lausunto henkilöyhtiö- ja yhteisömuotoisten metsätilojen metsävähennys- sekä meno- ja tuohvarausoikeudesta verolainsäädännön kannalta
9. Valtion metsät rahaston tai yhteismetsän siemenenä – vaihtoehtojen ja vaikutusten vertailu
10. Tarvitaanko osittamisrajoituksia Suomessa
11. Metsänomistusmaksu keinona tilakoon kasvattamiseksi

MMM:n vuonna 2011 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2011:1 Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi
ISBN 978-952-453-624-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-625-7 (Verkkajulkaisu)
Lisätiedot: Jaana Kaipainen
- 2011:2 Ehdotus kansalliseksi vieraslajistrategiaksi
ISBN 978-952-453-638-7 (Verkkajulkaisu)
Lisätiedot: Johanna Niemivuo-Lahti
- 2011:3
osa 1 Metsätilakoon ja rakenteen kehittäminen - Työryhmän kannanotot
ISBN 978-952-453-642-4 (Verkkajulkaisu) (koko julkaisu)
ISBN 978-952-453-643-1 (Verkkajulkaisu) (osa 1)
Lisätiedot: Marja Kokkonen
- 2011:3
osa 2 Metsätilakoon ja rakenteen kehittäminen - Työryhmän taustaselvitykset
ISBN 978-952-453-642-4 (Verkkajulkaisu) (koko julkaisu)
ISBN 978-952-453-644-8 (Verkkajulkaisu) (osa 2)
Lisätiedot: Marja Kokkonen

ISBN 978-952-453-642-4 (Verkkajulkaisu) (koko julkaisu)
ISBN 978-952-453-643-1 (Verkkajulkaisu) (osa 1)
ISSN 1797-4011 (Verkkajulkaisu)